Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Em. Per. It. 965

ANNO VIII FASCICOLO II

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

25 SET 1937 RIVISTE

VOLUME VIII

G. C. SANSONI - FIRENZE
1937-XV

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Em. Per. It. 965

ANNO VIII FASCICOLO II

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

25 SET 1937 * RIVISTE *

VOLUME VIII

G. C. SANSONI - FIRENZE
1937-XV

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ANNO VIII FASCICOLO II

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME VIII

SOMMARIO

FRANCESCO VITO, *Lo svolgimento storico dell'economia politica alla luce della concezione corporativa* . . . . Pag. 143
GIULIANO MAZZONI, *Il principio corporativo come principio di trasformazione dell'ordinamento giuridico italiano* 176
EUGENIO MASSART, *L'ordinamento sindacale della Libia*. 203
JACOPO MAZZEI, *L'evoluzione dei trattati economici bilaterali nel dopo guerra*. 212
PAOLO PELLICANO, *Sulla competenza degli organi corporativi in ordine alle norme economiche* 265
COMMENTI E DISCUSSIONI:
Iniziativa e disciplina 303
Personalità e collettività ivi
OPERE RICEVUTE 306

G. C. SANSONI — FIRENZE
1937-XV

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI
EDITO A CURA DELLA SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA
Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 100 pagine ciascuno

Condizioni di abbonamento: Per un anno: Italia **L. 36.** – Estero **L. 70**
Un fascicolo separato: Italia **L. 12.** - Estero **L. 20.**

Direzione: presso la SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
della R. Università di Pisa

Amministrazione: presso la CASA EDITRICE G. C. SANSONI
Viale Mazzini 26, Firenze

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Iª Serie: *STUDI diretti ad approfondire i problemi fondamentali del Corporativismo.*

I. **LA CRISI DEL CAPITALISMO** – Scritti di G. Pirou, W. Sombart, E. F. M. Durbin, E. M. Patterson, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-200 . . . . **L. 15,—**

II. **L'ECONOMIA PROGRAMMATICA** – Scritti di Brocard, Dobbert, J. A. Hobson, D. Landauer, Lorwin, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-208 . . . . **15,—**

III. **CAPITALISMO E CORPORATIVISMO** – di Ugo Spirito. – **IIIª Edizione riveduta e aumentata.**
Volume in-8, di pagg. XX-176 . . . . **15,—**

IV. **CORPORATIVISMO E SCIENZA GIURIDICA** – di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. VIII-206. . . . . **15,—**

V. **NUOVE ESPERIENZE ECONOMICHE** – Scritti di Beckerath, Cole, Condliffe, Dobbert, Lorwin, Nagao, Spirito. – Prefazione di G. Bottai.
Volume in-8, di pagg. VI-244 . . . . **15,—**

VI. **L'IMPRESA NELL'ORDINE CORPORATIVO** – di L. Mossa. – Prefazione di Giuseppe Bottai.
Volume in-8, di pagg. IX-176 . . . . **12,—**

IIª Serie: *DOCUMENTI.*

I. **BOLSCEVISMO E CAPITALISMO** – di G. Stalin, V. Molotov, G. F. Grinko. – Con un'Avvertenza di Giuseppe Bottai (*esaurito*).

II. **PRINCIPII POLITICI DEL NAZIONALSOCIALISMO** – di C. Schmitt. – Scritti scelti e tradotti da D. Cantimori. – Prefazione di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. X-234 . . . . **15,—**

III. **CHE COSA È IL DENARO?** – di G. D. H. Cole. – Traduzione di Cesare Servadio.
Volume in-8, di pagg. X-462 . . . . **20,—**

G. C. SANSONI - EDITORE - FIRENZE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Una collezione nuova:

CLASSICI DEL LIBERALISMO E DEL SOCIALISMO

DIRETTI DA GIUSEPPE BOTTAI, UGO SPIRITO E ARNALDO VOLPICELLI

In agili volumi in-8, rilegati, contenenti opere intere o antologie, precedute da introduzioni critiche e da commenti analitici

Sono usciti:

I.

LE CARTE DEI DIRITTI

(Dalla *Magna Charta* alla *Carta del Lavoro*)

A CURA DI FELICE BATTAGLIA

Volume in-8, di pagg. XX-256, rilegato . . . L. **25,—**

II.

I LIBERALI ITALIANI DOPO IL 1860

A CURA DI FRANCESCO PICCOLO

Volume in-8, di pagg. XXXVI-248, rilegato . . . L. **25,—**

G. C. SANSONI - EDITORE - FIRENZE

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

LO SVOLGIMENTO STORICO DELL'ECONOMIA POLITICA ALLA LUCE DELLA CONCEZIONE CORPORATIVA

BENCHÉ ancora altro cammino rimanga da percorrere prima di potersi affermare che l'edificio scientifico dell'economia sulla base della concezione corporativa sia completo, è innegabile che le linee fondamentali sono ormai tracciate.

Si sa che i due essenziali problemi dell'economia politica corporativa: l'accoglimento consapevole dei fini della società corporativa (giustizia sociale) e l'adeguamento delle premesse di fatto della scienza economica in conformità della struttura della società corporativa, abbiano avuto una soluzione sulla quale i consensi vanno diventando sempre più generali. Essa permette di dare contenuto nuovo alle categorie economiche fondamentali: *il problema economico, il principio economico, l'attività economica, il sistema economico, i soggetti economici*, e di fissare i punti principali dell'*economia nuova*, che è essenzialmente adeguamento razionale dei mezzi limitati al conseguimento dei fini (etici e politici) della società.

Ora, poiché la elaborazione scientifica, a qualunque campo essa si riferisca, è un processo secolare e continuo, onde la conoscenza delle varie fasi, da essa attraversate, è di giovamento al progresso scientifico, può essere utile rivedere, alla luce dell'economia nuova, il cammino percorso dalla economia politica a partire da quando, superato il periodo della trattazione frammentaria ed autonoma-empirica delle questioni economiche, si pervenne alla elaborazione sistematica delle nozioni economiche.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

L'INDIRIZZO OGGETTIVISTICO DELL'ECONOMIA
(*Scuola classica*)

L'impulso dato dai fisiocratici alla indagine razionale e sistematica dei fenomeni economici aveva accelerato, come è noto, il processo di maturazione dello studio scientifico dell'economia. I fisiocratici non l'avevano per altro conseguito definitivamente, non essendo riusciti a delimitare esattamente l'oggetto della indagine economica rispetto ad altre discipline affini. Ciò fu compiuto dagli studiosi inglesi della seconda metà del secolo XVIII e della prima metà del secolo XIX, che precisamente in vista di questa realizzazione, furono denominati i classici dell'economia.

Dai fisiocratici essi accolsero l'idea di un'armonia governante le attività dei singoli e della coincidenza dell'interesse individuale con l'interesse collettivo. Senonché, mentre per i fisiocratici tale armonia era riferita ad un ordine naturale, provvidenziale, etico, in conformità delle dottrine del giusnaturalismo, per i classici essa è riferita ai sentimenti psichici, tendenze interiori pressoché istintive e comuni a tutti gli individui, in armonia alle dottrine della filosofia scozzese (Hutcheson), riformulate dal Bentham e da lui sintetizzate così: « la natura ha messo il genere umano sotto il governo di due sovrani: il piacere e la pena ». Perciò le elaborazioni della scienza economica ad opera dei classici si presentano con queste caratteristiche fondamentali: *utilitarismo:* l'individuo opera, in virtù d'innati sentimenti psichici, per il conseguimento dell'utile personale; *individualismo:* occorre fermarsi ad indagare l'azione del singolo individuo per dedurre le leggi dell'economia; *anti-interventismo* o liberalismo: poiché regna in natura l'armonia fra i sentimenti degli individui è vano chiedere che lo Stato intervenga a migliorare i risultati dell'azione individuale, che sono già i più benefici che si possano immaginare. Queste caratteristiche danno l'impronta generale alle costru-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zioni dei classici; naturalmente però esse si presentano qua e là alterate e mitigate da altre considerazioni in alcuni autori.

Le applicazioni di tale fondamentale concezione allo studio dei fenomeni economici avvenne in questo modo.

Il *problema economico* consiste nell'accrescere le ricchezze materiali dei singoli individui e delle collettività. La celebre opera di Adamo Smith, che apre il periodo in esame, si intitola infatti: « Ricerche intorno alle origini e alle cause della ricchezza delle Nazioni ».

Da siffatta posizione del problema economico discendono logicamente le varie categorie economiche fondamentali; la nozione d'attività economica, quella del principio economico, quella dei soggetti economici.

Attività economica per i classici è quella parte dell'attività umana che si rivolge al conseguimento della ricchezza. Tutta la restante parte dell'attività umana è attività non economica. Prototipo dell'individuo agente economicamente è « l'uomo d'affari », il quale opera solo e sempre in vista di un guadagno pecuniario traducibile in ricchezza materiale. (Non è senza significato a tale riguardo che uno dei maggiori rappresentanti dell'indirizzo classico, David Ricardo, fosse un provetto banchiere). Nel calcolo economico entrano né più né meno che gli elementi che entrano pure nel calcolo dell'uomo di affari, vale a dire quelli relativi a produzione di cose materiali aventi un valore di scambio. I scrittori, gli attori di teatro, gli scienziati che non producono cose materiali, non sono produttivi per l'economia. Sono beni economici solo le cose materiali. La ricchezza dell'individuo e quella della collettività sono misurate dalla quantità delle cose materiali, rispettivamente possedute. È superfluo indagare e valutare dal punto di vista etico, politico e sociale la distribuzione della ricchezza fra i vari membri della collettività, dato che l'agire dei singoli ha per naturale conseguenza il massimo benessere per la collettività.

Principio economico è, per i classici, il criterio della massimizzazione del guadagno pecuniario o, più generalmente, della massimizzazione della ricchezza materiale. Agisce economica-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mente colui che mira a conseguire il massimo guadagno pecuniario. Non agisce economicamente colui che non tende al conseguimento del massimo vantaggio pecuniario. Altrettanto si dica delle collettività. Il principio economico diventa pertanto, per i classici, norma di condotta per i singoli e per le collettività, limitatamente, s'intende, alla parte dell' attività umana rientrante nella sfera economica. Di qui la possibilità di conflitti fra condotta economica e condotta morale, per il singolo individuo, e di conflitti fra condotta economica e condotta politica, per le collettività.

Sistema economico è, per i classici, la risultante, meglio la somma delle azioni economiche individuali. Poiché l'attività economica è ispirata all'interesse materiale dei singoli, e poiché il singolo individuo è il giudice migliore del proprio interesse, il sistema economico si realizza, secondo i classici, nella libera concorrenza. Questa spinge il produttore a ottenere i fattori della produzione al più basso costo possibile. I consumatori ottengono così i beni al prezzo più basso possibile. Inoltre ciascun individuo tende a cercare l'attività più adatta alla propria capacità. In tal modo tutte le classi della società realizzano il proprio vantaggio. Si raggiunge così l'armonia d'interessi. Nessun compito positivo spetta allo Stato nel sistema economico.

Soggetti economici sono, per i classici, tutti coloro che operano nella sfera dei beni materiali; sono, quindi, essenzialmente gli individui. Ma anche lo Stato è soggetto economico, in quanto anch'esso opera nella sfera economica, per procacciarsi i mezzi necessari alla propria azione e per impiegarli. Anch'esso opera con gli stessi criteri dell'individuo: massimizzazione della ricchezza materiale.

Siffatto modo di concepire le fondamentali categorie economiche si riflette poi anche sul modo con cui i classici affrontano il problema centrale della indagine economica: la formazione del valore e del prezzo. Si rammenti intanto che tale problema, per i classici, riguarda solo le cose materiali e quei servizi personali che si rivolgono alla produzione di cose materiali.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Anche qui è decisivo l'atteggiamento dell'uomo di affari. Per costui al centro del problema della formazione del prezzo è il valore di scambio. Ora, i classici ragionano a questo modo. Ciò che interessa stabilire non è tanto il valore *corrente* sul mercato (prezzo di mercato), nei singoli momenti, che è sottoposto a continue oscillazioni per il mutare della domanda e dell'offerta, insuscettibili di trattamento scientifico, bensì il valor *normale* o valore naturale dei beni. Fra tutti i beni aventi un valore (limitati ed utili) i più importanti sono quelli riproducibili, cioè aumentabili, cioè non dati da natura in quantità fissa. Il valore di tali beni si fissa al livello del costo di produzione. Una ulteriore analisi del costo di produzione, comprendente elementi eterogenei (rimunerazione del lavoro, interesse, profitto) condusse taluni economisti classici a unificare tali elementi nel lavoro, dal quale derivano in definitiva i rimanenti fattori della produzione. Perciò il valore dei beni è dato dal lavoro in essi incorporato. La teoria del lavoro per i classici è la teoria del costo del lavoro. Questa teoria del valore–lavoro (Ricardo) fu poi ripresa da Karl Marx, che ne trasse la conseguenza che il lavoratore non riceve in salario il pieno valore del suo lavoro e che quindi viene defraudato per parte del datore di lavoro, che assorbe il plus–valore.

La spiegazione del valore propugnata dai classici è riferita, come si vede, a fattori esclusivamente oggettivi: il costo di produzione, il lavoro incorporato nella merce. Del fattore soggettivo: l'utilità dei beni, l'importanza che i beni hanno per i soggetti, si tiene conto solo come presupposto, come condizione del valore stesso, ma non come possibile elemento che influenzi anche la misura del valore. È una spiegazione essenzialmente oggettivistica. Ed è questo riflesso che dà anche il nome all'indirizzo degli economisti classici: indirizzo oggettivistico.

Da quanto si è detto riesce facile vedere i punti deboli dell'indirizzo classico. Ad onta del contributo indiscutibile recato alla formazione dell'economia come scienza, i seguaci di esso adottarono una concezione della società ispirata all'utilitarismo,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

all'individualismo e al materialismo. Da ciò derivano le altre deficienze delle loro elaborazioni: ristrettezza dell'oggetto dell'economia (solo la sfera delle cose materiali); identificazione del principio economico con l'egoismo; separazione dell'economia dalla visione integrale dei fini della società; disconoscimento della funzione dello Stato nella vita economica; visione parziale del problema del valore; inapplicabilità all'agire del consumatore.

Gli sviluppi successivi della scienza economica dovevano infatti segnare una continua revisione critica all'indirizzo classico.

L'INDIRIZZO STORICISTICO DELL'ECONOMIA
(*Scuola storica*)

Il primo moto di revisione critica dell'indirizzo classico si ebbe in Germania con l'indirizzo storico, che però si spinse tanto avanti da diventare vera reazione. E la reazione non si limitò ad agire contro l'indirizzo classico, ma divenne reazione contro lo stesso indirizzo teorico nell'economia. Col rinnovamento degli studî storici e particolarmente coll'affermarsi della nota scuola storica del diritto al principio del secolo XIX, mirante a combattere il giusnaturalismo in nome del diritto storico positivo (Savigny, Puchta), si ebbe in Germania anche la tendenza a sostituire la teoria economica con la storia dell'economia.

Punto di partenza di tale indirizzo è la critica delle elaborazioni degli economisti classici, in quanto fondate sulla concezione individualistica ed atomistica della società; in quanto ricavate in base al principio dell'egoismo individuale, che non è l'unico movente operante nella storia; in quanto ignoranti la funzione dello Stato. Contro tali deficienze esso faceva valere il principio che non esistano istituzioni economiche fisse ed universali e perciò neanche leggi economiche di generale validità; che le istituzioni economiche, essendo relative alle condizioni di civiltà e alle altre condizioni di fatto dei singoli popoli, non

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

possano essere fatte oggetto che di ricerca storica. Pertanto occorreva bandire il metodo deduttivo nella ricerca economica e instaurare il metodo d'osservazione storica, il solo capace di formulare delle leggi sulla evoluzione economica dei singoli paesi. Alla teoria economica astratta doveva sostituirsi una economia nazionale.

Quanto al modo di elaborare tali leggi storiche non vi fu invero unità di veduta. Mentre alcuni sostennero che, con la osservazione storica delle singole economie nazionali, si doveva pervenire a leggi valide limitatamente al tempo e al luogo e al popolo cui si riferiva la indagine, altri invece sostennero che si dovessero formulare le leggi sulla evoluzione storica dell'economia nel tempo. I primi però non riuscirono a costruire le leggi dalla osservazione di determinate epoche storiche e si limitarono a confermare in via induttiva alcune leggi, formulate dai classici col procedimento deduttivo. Gli altri invece pervennero alla enunciazione di alcune leggi storiche. Tra queste merita d'essere ricordata quella nota sotto il nome di « legge dei tre stadî di evoluzione economica », dovuta al Bücher. A seconda del rapporto in cui si trova la produzione dei beni rispetto al consumo e propriamente della distanza maggiore o minore che percorrano i beni nel passaggio dal produttore al consumatore, egli distingue l'economia domestica dall'economia cittadina e dall'economia sociale (o nazionale). La successione cronologica di tali stadî, osservata presso le comunità studiate, suggerisce al Bücher la esistenza di un legame logico che con carattere di necessità abbia condotto dall'uno all'altro stadio. Esso esprimerebbe cioè un certo darwinismo applicato all'economia.

I propugnatori di tale indirizzo formarono quella che fu detta la prima scuola storica; intenta sopratutto a tracciare le leggi dello sviluppo storico dell'economia. Seguì intorno al 1870 quella che fu denominata la nuova scuola storica, che si limitò ad una larga applicazione del metodo induttivo, quando non fece della semplice descrizione di fatti economici, e ad un esteso impiego della statistica, mentre propugnò il legame dell'economia con

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gli altri aspetti della vita sociale, che erano stati trascurati dai classici.

Quanto alla valutazione dell'indirizzo storicistico occorre innanzitutto rilevare che mentre esso partì in breccia contro l'individualismo e l'atomismo dell'economia classica in nome della concezione organica della società e dell'unificazione dei fini sociali nello Stato, finì per svalutare il carattere etico dei fini sociali facendoli dipendere o dalla coscienza delle popolazioni, o dalle condizioni reali accidentali o dalle leggi evolutive economiche; finì con lo sminuire la totalità e l'unità della vita sociale concedendo che essa prenda sempre nuove forme, senza che sia possibile fissare un criterio o un limite a tali mutamenti; finì per relativizzare lo stesso principio economico.

Inoltre l'indirizzo storicistico diede assai meno di quanto aveva promesso. Alla rigorosa e in gran parte esatta critica dell'economia classica non fece seguire un adeguato contributo costruttivo. La ragione di tale infecondità risiede nell'errore metodologico fondamentale; potersi, attraverso la storia, che è ricerca del particolare, pervenire alla formulazione di leggi, che sono enunciazioni del generale. Delle leggi economiche enunciate dai seguaci di esso alcune sono riformulazioni di quanto era già noto, come si è detto sopra. Le altre sono ben lungi dal godere comune riconoscimento perché la stessa ricerca storica più estesa o più approfondita ha finito per far sorgere seri dubbi sul contenuto di esse. Ad esempio la teoria del Bücher, sopra sinteticamente esposta, ha perduto gran parte del suo significato dopo che è stato accertato che in ogni epoca storica si riscontrano simultaneamente elementi appartenenti a stadî che sarebbero diversi e successivi secondo il Bücher.

Il rigetto della teoria economica in nome di presunte leggi storiche, ad opera dell'indirizzo storicistico, doveva poi richiamare una nuova reazione.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

L'INDIRIZZO SOGGETTIVISTICO DELL'ECONOMIA

(*Scuola austriaca*)

Questo indirizzo rappresenta una reazione alla scuola storica, contro la quale rivendica con successo la imprescindibile funzione della teoria nello studio dei fenomeni economici, e al tempo stesso la necessità dell'impiego del metodo deduttivo oltre che di quello induttivo. Pertanto esso si ricollega, sotto l'aspetto metodologico, all'indirizzo classico, per cui viene talora designato come indirizzo « neo-classico ».

Ma, nell'ambito della teoria economica, esso rappresenta se non una revisione, una sostanziale integrazione dell'indirizzo classico. Mentre questo, come abbiamo visto, ponendosi dal punto di vista del produttore, spiegava il valore dei beni in base agli elementi oggettivi: costo di produzione, lavoro incorporato nei beni, meritando l'appellativo di oggettivistico, il nuovo indirizzo, ponendosi dal punto di vista del consumatore, spiega il valore dei beni in base alla utilità ad essi attribuita dal soggetto: di qui il nome di indirizzo soggettivistico.

Non è già che i classici ignorassero la rilevanza dell'utilità nella spiegazione del valore. Come si è detto, essi non ignoravano che l'utilità (valore d'uso) è una condizione del valore di scambio. Ma essi non andarono mai al di là di tale constatazione, che è poi quella alla quale si ferma il produttore, che era, come si è osservato, al centro delle elaborazioni degli economisti classici. Il produttore sa che se egli fabbricasse cose non aventi alcuna utilità per gli individui fabbricherebbe cose prive di valore, che non avrebbero perciò un prezzo; egli sa, in altre parole, che l'utilità di una cosa è il presupposto del valore di essa. Ma egli difficilmente riesce a vedere che l'utilità ha inoltre influenza sulla misura del valore, oltreché sulla esistenza del valore. Pertanto egli si trova in una via senza uscita allorché gli si para davanti il cosidetto paradosso smithiano, che fu anche un quesito insolubile per gli economisti classici: come mai il pane,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che ha una grande utilità, ha invece un prezzo assai basso rispetto al prezzo del diamante, che pure ha ben minore utilità ?

Questa apparente antinomia dei valori, fra il valore di scambio (prezzo) e il valore d'uso (utilità), che ai classici, legati al punto di vista dell'« uomo d'affari », non riuscì di superare, fu possibile eliminare con la visione soggettivistica del valore. I seguaci dell'indirizzo suggettivistico dimostrano infatti, che i beni derivano il loro valore non già da una utilità puramente possibile (valore d'uso secondo i classici), ma dalla importanza che essi hanno rispetto ai bisogni concreti. Non è la considerazione globale dell'utilità dei beni che possa spiegarci il valore, bensì quella riferita al singolo bene concreto, rispetto al singolo bisogno concreto. Ora, poiché il grado d'importanza di un bene rispetto a un bisogno dipende dal grado di soddisfacimento del bisogno stesso, e poiché l'intensità del bisogno decresce a misura che aumenta la quantità del bene impiegato per soddisfarlo, consegue che l'utilità del bene deriva in ultima analisi non già dalla quantità totale del bene, ma da quella porzione d'essa che è necessaria per conseguire il soddisfacimento del bisogno, vale a dire dalla porzione marginale. Infatti, qualora una delle porzioni del bene dovesse andar perduta, il soggetto preferisce rinunziare alla utilità meno importante e non a quella più importante. Il valore del bene deriva pertanto dalla utilità marginale, o finale del bene stesso. Con l'aggiunta della considerazione di questo elemento quantitativo (porzione marginale del bene) a quella dell'elemento qualitativo e generico (utilità) i seguaci dell'indirizzo soggettivistico superarono l'antinomia dei valori. Perciò questo indirizzo è conosciuto anche sotto il nome di « marginalistico ».

L'antinomia dei valori era così superata. Il pane, considerato nella totale quantità esistente in un dato momento, ha utilità maggiore del diamante. Ma, se noi consideriamo l'utilità delle singole porzioni del pane esistente in un dato momento, noi troviamo che, a misura che passiamo da una porzione a quella successiva, l'utilità segue una scala discendente, di guisa che l'ultima porzione ha una utilità inferiore a tutte le prece-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

denti. Ma poiché è proprio l'utilità di quest'ultima porzione che contrassegna l'utilità di ciascuna, noi ci rendiamo conto del perché il pane, benché sia assai utile, considerato nella sua totalità, finisca per avere una utilità ridotta in rapporto ai nostri bisogni concreti. Ciò non significa che vi sia antinomia fra utilità e valore, ma solamente che ciò che determina il valore è l'utilità dell'ultima porzione di pane. Il diamante invece, che esiste in quantità assai limitata, riveste alta utilità per i nostri bisogni concreti per il fatto che l'utilità dell'ultima porzione d'essa è ancora molto alta.

La spiegazione soggettivistica del valore, che era stata anticipata dal nostro Galiani, dal Condillac, dal Turgot, dall'Hermann e dal Rau, ebbe la sua precisa formulazione negli scritti del Gossen, del Menger, del Jevons e del Walras.

Ma essa venne accuratamente elaborata fin nei dettagli dal Menger e da altri studiosi austriaci (Böhm-Bawerk, Sax ecc.) onde ancora un altro appellativo è riservato all'indirizzo soggettivistico della teoria economica: « scuola austriaca » (od anche scuola viennese). Sorta in un periodo in cui fiorirono gli studî di psicologia empirica del Wundt, del Weber, e del Fechner, essa ne risentì la diretta influenza e fu formulata in termini di psicologia edonistica. Ciò vale specialmente per le due leggi del Gossen, ma anche per il Jevons, che premette alla teoria dell'utilità una teoria del piacere e della pena, e per molti altri che considerano l'uomo come « una macchina di piacere » o giungono finanche a presentare la legge della decrescenza dell'utilità marginale, né più né meno che come un caso speciale della nota legge psicologica (stimolo esterno e sensazione) che va sotto il nome di legge Weber-Fechner. Per tale origine l'indirizzo in discussione viene anche denominato indirizzo psicologico.

L'insufficienza di una teoria economica legata alla psicologia edonistica, doveva essere presto rilevata. Di essa si avvidero finanche alcuni degli esponenti maggiori che, constatata la incapacità di una tale teoria a spiegarci i fenomeni economici della realtà, in cui operano molti altri motivi oltre quello edonistico pro-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

posero una integrazione della teoria stessa. Così il Böhm Bawerk, che è certo uno dei più autorevoli rappresentanti della scuola austriaca, non esitava ad affermare tale esigenza in questo modo. Il compito della teoria economica — egli notava — non può esaurirsi nello svolgimento delle leggi del fenomeno fondamentale del prezzo nella sua completa purezza, vale a dire nello accertamento delle regolarità che si palesano nelle manifestazioni varie del prezzo, sulla premessa che gli individui partecipanti allo scambio operino in base al motivo esclusivo del conseguimento del massimo vantaggio dallo scambio. Esso va integrato con un'altra ricerca non meno importante. Esso deve inserire nella ricerca principale le modificazioni risultanti dall'intervento di altri motivi e condizioni di fatto. Perciò deve sforzarsi di rintracciare l'influsso, che sulla formazione del prezzo esercitano i motivi etici, umanitari, politici e via dicendo.

Lo stesso autore rilevava la insufficienza della teoria economica fondata sulla psicologia edonistica anche sotto un aspetto diverso. Egli notava che un sistema economico funzionante in base all'edonismo dei singoli possa in molti casi condurre ben lontano dal risultato che assicuri la massima utilità per la collettività, per la conservazione e il progresso del popolo. Individui ben forniti di potere d'acquisto, i quali vogliono soddisfare bisogni di nessuna importanza dal punto di vista individuale e sociale, e sono in grado di offrire un prezzo elevato per l'acquisto dei mezzi a ciò necessari, possono, con la espansione della loro domanda, provocare un tale aumento dei prezzi da escludere dall'acquisto degli stessi mezzi individui meno forniti di potere d'acquisto. Questi devono pertanto rinunziare al soddisfacimento di bisogni che possono essere dal punto di vista individuale e sociale molto importanti. L'agire edonistico degli individui porta in tali casi, ad un danno sociale. Questa argomentazione il Böhm Bawerk rafforza con un esempio. Quando, in un anno di carestia, in Irlanda, grandi quantità di cereali furono esportate, per essere impiegate, in parte non trascurabile, al soddisfacimento dei bisogni di lusso, la popolazione interna più povera, esclusa dall'acquisto dei cereali per essere il prezzo, salito a causa della concorrenza dei ricchi, diventato

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

per essa proibitivo, dové soffrire la fame o adattarsi al consumo di ogni genere di surrogati di scarsa efficacia. Veniva con ciò dimostrata la impossibilità di costruire un sistema economico sul fondamento dell'edonismo dei singoli, e ignorando i fini sociali.

Del resto lo stesso Menger, che più di ogni altro si preoccupò di dare consistenza scientifica all'indirizzo soggettivistico, sia pure meno palesemente, ma certo con non minore efficacia, avvertì l'inadeguatezza della teoria fondata sulla psicologia edonistica. Quando egli, nella seconda edizione della citata opera, introduce la distinzione fra bisogni reali ed immaginari, intendendo per bisogni immaginari quelli che non trovano rispondenza nella vera natura del soggetto o nella sua posizione di membro di una collettività sociale, ma discendono da una manchevole conoscenza delle esigenze della propria natura o della propria posizione nella società, ed aggiunge che la teoria razionale non debba occuparsi che dei bisogni reali, egli chiaramente afferma una istanza di revisione della teoria edonistica. Perché mai, infatti, una volta ammesso che l'individuo operi per massimizzare il proprio piacere, si dovrebbero trascurare i bisogni immaginari ? Se il soggetto ritiene che valga la pena di soddisfarli perché dal soddisfacimento di essi gli deriva la massimizzazione del piacere, è evidente che anche tali bisogni rientrino nell'ambito dell'agire edonistico.

Analoga considerazione vale per l'altra distinzione introdotta dal Menger: bisogni fisici e bisogni non fisici. Mentre nel primo caso egli voleva escludere dalla trattazione teorica i bisogni immaginari, qui egli vuole invece introdurre i bisogni non fisici. Ma entrambe le esigenze sono incompatibili con l'assunto edonistico. Egli ragiona così: è erronea l'opinione che ammette ad oggetto di trattazione teorica semplicemente i bisogni fisici, perché è erronea la concezione della scienza economica come una teoria del benessere fisico dell'uomo. Se noi volessimo limitarci alla considerazione dei bisogni fisici degli individui non saremmo in grado di comprendere che in modo assai imperfetto le manifestazioni dell'attività umana.

È evidente che con tali affermazioni il Menger abbandonava

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

il terreno della psicologia edonistica: i bisogni non fisici, che egli voleva includere, sono insuscettibili di calcolo edonistico, mentre i bisogni immaginari, che egli voleva escludere, rientrano nel quadro del calcolo edonistico.

Le deficienze dell'assunto edonistico furono oggetto di attenta considerazione di alcuni studiosi austriaci che continuarono e perfezionarono l'indirizzo soggettivistico, e fecero sforzi considerevoli per liberare tale indirizzo dall'impronta della psicologia edonistica (specialmente MISES, *Bemerkungen zum Grundproblem der subjektivistischen Wertlehre*, 1928). Ad opera di essi l'indirizzo soggettivistico si modifica notevolmente, e, così modificato, viene oggi anche designato « indirizzo della nuova scuola austriaca » (o della nuova scuola viennese).

I seguaci della nuova scuola austriaca hanno dimostrato che la spiegazione soggettivistica del valore non richiede necessariamente un fondamento di psicologia edonistica; che essa riposa invece su una concezione d'utilità che è puramente formale e non già psicologica e parlano quindi di una struttura formale dell'utilità. Tale nozione formale di utilità esige solo che si assuma come data la scala di valutazioni soggettive, e che ad essa si adeguino razionalmente i mezzi limitati a disposizione del soggetto. Pertanto nelle valutazioni soggettive, lungi dall'essere contenute solamente considerazioni edonistiche, sono ammissibili invece le più svariate considerazioni, comprese quelle di natura etica, politica e via dicendo.

Ciò che nella terminologia del Böhm Bawerk è il conseguimento del massimo vantaggio nello scambio (e corrisponde presso a poco al conseguimento del massimo vantaggio pecuniario dell'indirizzo classico) non va più interpretato in senso psicologico come conseguimento del massimo piacere, ma puramente e semplicemente in senso formale come adeguamento più conveniente dei mezzi ai fini espressi nelle valutazioni soggettive, concepite queste ultime con la massima larghezza. Il concetto di utile e il suo contrario (dis–utile) vengono concepiti formalmente, senza che vi sia attribuito alcun contenuto materiale (vantaggio pecuniario, come nei classici) o psicologico

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

(massimizzazione del piacere, come nella primitiva formulazione soggettivistica) e perdono quindi l'originario carattere egoistico (come nei classici) e edonistico (come nei primi soggettivisti). Quanto precede ci pone ora in grado di precisare in che modo l'indirizzo soggettivistico abbia considerato le categorie fondamentali dell'economia. Data la sostanziale differenza esistente fra la originaria formulazione psicologica (Gossen, Jevons, Menger, Walras) e la successiva rielaborazione essenzialmente formale (nuova scuola austriaca) converrà tenere distinta tale indagine per l'una e per l'altra. Per semplicità di linguaggio parleremo di una prima e di una seconda fase all'indirizzo soggettivistico.

Il *problema economico* nella prima fase dell'indirizzo soggettivistico consiste non già nel conseguire l'accrescimento dei beni materiali ovvero il massimo vantaggio pecuniario data una quantità limitata di risorse (come nella concezione materialistica o pecuniaria dell'indirizzo classico), ma nel conseguimento della massima soddisfazione dei bisogni. Si presuppone adunque, che il fine dell'agire economico sia la massimizzazione del piacere; che, in altre parole, il motivo che spinge l'individuo ad agire economicamente, sia il desiderio di accrescere il proprio piacere.

Nella seconda fase, abbandonato tale presupposto, si ammette che l'individuo abbia una varietà di fini da conseguire, aventi alla loro volta il contenuto più vario che si possa immaginare. Come l'individuo concepisca tali fini, e per quale via giunga ad attribuire diversa importanza a tali fini, non viene più indagato. È lasciato piuttosto alla considerazione dell'etica, della psicologia e della fisiologia. L'esistenza e l'ordine dei fini sono assunti come « dati ». Allora il problema economico si riduce a vedere come i beni, aventi varî usi, vengano impiegati a soddisfare i varî fini.

Da siffatta impostazione del problema economico discendono poi le nozioni di principio economico, attività economica, sistema economico e soggetti economici.

Il *principio economico* nella prima fase dell'indirizzo soggettivistico si identifica col principio psicologico regolante la sen-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sibilità umana. Il comportamento dell'individuo in campo economico è regolato dal criterio edonistico, che conduce ad accrescere le sensazioni piacevoli e a ridurre le sensazioni spiacevoli. Utile è ciò che è piacevole; disutile è ciò che è spiacevole. Fra più beni, capaci di recare sensazioni di piacere, è più utile quello che arreca una dose maggiore di piacere; meno utile quello che arreca una dose minore di piacere.

Nella seconda fase, invece, il principio economico è semplice criterio formale di destinazione dei mezzi limitati al conseguimento di vari bisogni. I bisogni e l'ordine rispettivo d'importanza sono assunti come dati; il criterio economico consiste nella graduazione dei mezzi in corrispondenza di quella dei bisogni. Utile è ciò che è adatto ai bisogni, disutile ciò che è disadatto. Fra più beni (e fra più porzioni dello stesso bene) capaci di condurre al soddisfacimento dei bisogni, è più utile quel bene (o quella dose del bene) che maggiormente conferisca al soddisfacimento dei bisogni; meno utile quel bene (o quella dose di bene) che meno conferisca al soddisfacimento dei bisogni.

L'*attività economica* nella prima fase dell'indirizzo soggettivistico è quella sfera dell'attività umana cui siano applicabili gli elementi del calcolo edonistico; e propriamente quella relativa al soddisfacimento dei bisogni fisici. La restante parte dell'attività umana (bisogni non fisici) è attività non economica, e resta, pertanto, esclusa dalla considerazione della scienza economica. Si noti il residuo della concezione classica, che pure divideva l'attività umana in due sfere: quella economica (relativa all'accrescimento dei beni materiali, o al conseguimento del massimo vantaggio pecuniario) e quella non economica.

Nella seconda fase, invece, attività economica è un aspetto dell'agire umano, di tutto l'agire umano, cui sia applicabile il criterio formale della destinazione di mezzi limitati per il soddisfacimento dei varî bisogni. Cade, quindi, la distinzione di sfera economica e sfera non economica nell'attività umana. Rientra nell'oggetto della scienza economica il soddisfacimento dei bisogni d'ogni genere, fisici e non fisici.

Il *sistema economico*, nella prima fase dell'indirizzo soggetti-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vistico, si erge sulla base del principio edonistico. Poiché tale principio segna il fine dell'agire umano (conseguimento di sensazioni piacevoli, diminuzione di sensazioni spiacevoli) fissa cioè una norma di condotta, ne consegue che esso stesso rappresenti l'elemento unificatore del sistema intero. Contro di esso, si levava, come abbiamo visto, la critica di uno dei più notevoli sostenitori dell'indirizzo (il Böhm Bawerk) il quale faceva notare che un tale sistema può condurre al disordine.

Nella seconda fase, invece, essendo il principio economico ridotto a puro criterio formale, indifferente rispetto ai fini, alla formulazione del sistema si perviene solo postulando implicitamente la concezione individualistica e atomistica della società, per la quale i fini sociali risultano dalla somma dei fini individuali. Tale postulato implicito funge da elemento unificatore del sistema. L'azione dei singoli in vista dei rispettivi fini riduce la vita economica a sistema in quanto il risultato dell'incontro dei comportamenti individuali viene ritenuto come il più confacente ai fini sociali.

I *soggetti economici*, nella prima fase dell'indirizzo soggettivistico, sono esclusivamente le persone fisiche, alle quali soltanto risulta applicabile il principio edonistico. Anche gli enti collettivi possono essere, invero, riguardati quali soggetti economici, ma solo in quanto essi operino attraverso persone fisiche, le quali agiscano, alla loro volta, in conformità del principio edonistico: accrescimento delle sensazioni piacevoli, eliminazione delle sensazioni spiacevoli.

Nella seconda fase, invece, la categoria dei soggetti economici si estende: rientrano in essa non soltanto coloro che sono capaci di sentire e di soddisfare bisogni fisici; bensì tutti coloro che si propongono più bisogni rispetto ai quali sono limitate le risorse disponibili. In armonia a tale differente visione dei soggetti economici è facile spiegarsi come solo nella seconda fase i seguaci dell'indirizzo soggettivistico abbiano largamente contribuito allo studio dell'attività statale (politica economica, scienza delle pubbliche finanze).

L'indirizzo soggettivistico, a partire dagli ultimi anni del se-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

colo scorso, si diffuse rapidamente nei vari paesi. Negli Stati Uniti d'America ne divenne appassionato sostenitore John Bates Clark, il quale non rinunciò però ad esporre vedute critiche e ad apportarvi modificazioni originali.

Anche in Italia esso trovò eco notevole. Il più fedele e convinto assertore di esso, e propriamente dell'indirizzo soggettivistico della prima maniera, fu certamente il Pantaleoni. Sotto la di lui direzione si pubblicava la traduzione italiana dell'opera del Menger (*Principii fondamentali di Economia politica*, in appendice al « Giornale degli Economisti », 1906-07, successivamente ripubblicato). Benché egli ritenesse che l'opera del Menger fosse incompleta a cagione di tre stimmate, impresse all'opera dall'età in cui era stata scritta (1871) e cioè: la mancanza della nozione dell'equilibrio generale: l'applicazione della legge delle proporzioni definite ai rapporti fra i beni complementari e a quelli fra beni complementari e beni diretti, in luogo della più progredita nozione della variabilità dei coefficienti di fabbricazione; la mancanza di distinzione fra fenomeni statici e fenomeni dinamici; e che, pertanto, l'opera stessa non fosse da considerare come qualcosa di più che un primo *gradus ad Parnassum*, non esitava a dichiarare che essa « è tutta fabbricata di materiale sicuro, di oro da 24 carati ». Il giudizio si riferiva sopratutto al fondamento edonistico dell'opera. Lui stesso aveva fabbricato con lo stesso materiale il proprio capolavoro (*Principî di economia pura*, 1899). La teoria dell'utilità è ivi dedotta dalla « legge fondamentale della nostra sensibilità », ed è totalmente spiegata sulla più fedele scorta dell'edonismo del Gossen, di cui sono accolte di peso le due leggi psicologiche: 1° un godimento qualsiasi, protraendosi, decresce e finisce per estinguersi; 2° un godimento, ripetendosi, ha una intensità iniziale minore e una durata più breve di prima; la sua intensità e durata decrescono tanto più, quanto più rapidamente ne seguono le ripetizioni.

Non resta ora che dire qualche parola di valutazione di questo indirizzo. Esso rappresenta un indubbio progresso: rispetto all'indirizzo storicistico, che mirava a relativizzare la scienza

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

economica, esso riafferma la esatta nozione della scienza economica come disciplina teorica, come scienza di leggi; rispetto all'indirizzo classico, che mirava a materializzare la scienza economica, esso affermava, benché solo nella sua seconda fase, la vera estensione della scienza economica, che studia un aspetto dell'intera attività umana, e non già una sfera staccata di essa.

Per opera di questo indirizzo la spiegazione del valore veniva poggiata su una base ben più estesa e comprensiva. Alla domanda: Perché paghiamo un vestito otto volte di più di un cappello? fino allora si era risposto: Perché occorre un lavoro otto volte più lungo per produrre un vestito che per produrre un cappello. Da allora in poi si cominciò a rispondere: siamo disposti ad impiegare, per produrre un vestito, un lavoro otto volte più lungo che per produrre un cappello, perché esso è pagato sul mercato otto volte di più di un cappello. In virtù di tale spiegazione si poteva dare anche la prima confutazione scientifica alla teoria del valore di Marx.

Oggi è generalmente rigettata l'idea (classica) che il valore dipenda dal costo di produzione. Si è tutt'al più disposti ad ammettere, col Marshall, che nei lunghi periodi entri in considerazione il costo di produzione, perché nei lunghi periodi il valore, dipendente essenzialmente dall'utilità, tende a corrispondere al costo di produzione. Ma la considerazione del costo di produzione non va al di là di questa concessione. È merito del Marshall avere così riabilitata la concezione classica, ricorrendo alla felice immagine delle due lame delle forbici, entrambe concorrenti ad operare il taglio di un foglio di carta: utilità e costo di produzione corrispondono alle due lame delle forbici nella determinazione del valore nei lunghi periodi. Per questa considerazione il Marshall, più che i sostenitori del puro indirizzo soggettivistico, meriterebbe l'appellativo « neo classico ». Alle teoriche del Marshall e dei suoi seguaci (specialmente il Pigou) vien dato di solito l'appellativo di « scuola di Cambridge », dalla città in cui essi insegnarono o insegnano.

Ma ciò nonostante l'indirizzo soggettivistico, anche nella sua seconda fase, rivela una fondamentale deficienza, che deve es-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sere già apparsa all'attento lettore da quanto si è detto nell'esporre la concezione del sistema economico secondo questo indirizzo. Ritenendo di poter ignorare i fini sociali, esso si preclude la via ad una corretta visione del sistema economico. I bisogni individuali sono concepiti come staccati l'uno dall'altro. Manca un positivo elemento unificatore che permetta di coordinare i bisogni individuali fra loro e coi fini sociali. Di conseguenza, per avere l'idea del sistema, occorre postulare la identificazione dei fini sociali con la somma dei bisogni individuali. Ciò vale dire postulare la concezione individualistica e atomistica della società.

Pertanto l'indirizzo soggettivistico resta in definitiva esposto alla stessa critica di cui è suscettibile l'indirizzo classico.

L'INDIRIZZO MATEMATICO DELL'ECONOMIA
(*Scuola di Losanna*)

A chi ritenesse che il carattere distintivo della scuola matematica consista nell'applicazione del metodo matematico alla scienza economica, dovrebbe apparire ingiustificato che si faccia posto a tale indirizzo nello svolgimento della scienza economica. In realtà l'indirizzo matematico rappresenta qualcosa di più che la predilezione di un metodo particolare. Rappresenta invece una concezione tutta particolare, che sceglie un oggetto speciale quale materia di studio della scienza economica. E poiché tale oggetto è così complesso che solo col rigore del metodo matematico può essere esplorato, ne consegue che l'applicazione del metodo denota altresì una maniera particolare di concepire la scienza economica. La questione del metodo è strettamente connessa a quella del contenuto della scienza economica. Il problema della forma (linguaggio matematico) è al tempo stesso problema di sostanza (contenuto della scienza). Sotto questo aspetto all'indirizzo matematico compete un posto nello svolgimento storico della scienza economica.

Trascurando qui la discussione dei problemi che l'adozione

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

di questo metodo speciale solleva (e precisamente la sostituzione della ricerca causale con quella funzionale delle correlazioni fra i fenomeni), conviene esaminare brevemente l'indirizzo matematico per quello che esso possa dirci circa la maniera di concepire le categorie economiche fondamentali.

La maniera caratteristica di riguardare i fenomeni economici, propria all'indirizzo matematico, si può schematicamente indicare così. I precedenti indirizzi assumevano come punto di partenza l'individuo: il produttore (indirizzo oggettivistico) o il consumatore (indirizzo soggettivistico), e si proponevano di determinare in che modo l'individuo operi con beni limitati per il soddisfacimento dei propri bisogni.

Ciò permetteva di giungere alla determinazione del prezzo dei singoli beni e servizi, oggetto di scambio, indipendentemente da quanto simultaneamente avvenisse nel sistema economico. L'indirizzo matematico invece assume come punto di partenza la complessa manifestazione del mercato, col proposito di determinare non già la formazione del prezzo delle singole cose materiali e dei singoli servizi, ma il rapporto che collega la totalità dei prezzi. E ciò in omaggio alla interdipendenza collegante tutti i fenomeni economici.

Già il Cournot aveva preso le mosse dalla interdipendenza economica, mostrando che tutte le parti del sistema economico sono collegate fra loro, agiscono e reagiscono l'una sull'altra. Una variazione nel prezzo di una merce, che entra nei consumi di un individuo, cagionerà non solo una alterazione di domanda di quella merce, ma anche di tutte le altre merci, che entrano nel consumo di quell'individuo. Né qui si arrestano le ripercussioni. Si avranno mutamenti anche nel prezzo di altre merci e nei consumi di altri individui che entrano nel mercato o nei mercati a quello connesso; e cioè variazioni della domanda di tutti gli altri individui, e di conseguenza dei prezzi. Pertanto, anche nello studio della formazione del prezzo di una singola merce, non si può prescindere dalla veduta d'insieme del sistema.

Senonché, aggiungeva il Cournot, tale veduta d'insieme supera le possibilità dell'analisi matematica.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Successivamente, coi progressi conseguiti dal calcolo delle probabilità e dell'analisi algebrica, ciò che al Cournot sembrò irrealizzabile veniva compiuto. Il Walras (*Eléments d'Economie politique pure*, 1874; *Théorie mathématique de la richesse sociale*, 1883) dapprima, il Pareto (*Cours d'Economie politique*, 1896–97) poi, semplificando a scopo di ricerca i dati del problema, si proponevano di determinare in che modo, dati i bisogni degli individui e le quantità di risorse: capitali fondiari, capitali mobiliari e capitali personali, nonché lo stato della tecnica produttiva, si determini il sistema dei prezzi che, una volta raggiunto, tenda a conservarsi in mancanza di nuovi fattori; ovvero, dati i bisogni degli individui, i prezzi e lo stato della tecnica, le risorse esistenti tendono a ripartirsi fra i varii impieghi. Ciò facevano impostando un sistema d'equazioni simultanee, in cui il valore delle incognite dipende dalla soluzione del sistema stesso. Adottando, poi, una nozione presa dalla meccanica, designavano come situazione di equilibrio del sistema economico quella corrispondente alle relazioni indicate dalla soluzione delle equazioni. Poiché tale situazione riguarda tutto il complesso dei dati del sistema economico, essi parlavano d'equilibrio generale. Perciò l'indirizzo matematico si suole di solito indicare anche come indirizzo dell'« equilibrio generale » in contrasto con la nozione d'« equilibrio parziale », che riguarda la situazione del prezzo, avente gli stessi requisiti di stabilità, di una sola merce o di un solo servizio, considerato come se fosse indipendente dai rimanenti dati del sistema.

Poiché il Walras e il Pareto occuparono successivamente la cattedra di Economia politica a Losanna, si denomina solitamente l'indirizzo matematico anche « scuola di Losanna ».

Avvicinandoci ora al problema che a noi interessa (come l'indirizzo matematico concepisca le categorie economiche fondamentali), è opportuno fare una distinzione nelle elaborazioni dell'indirizzo stesso.

Il Walras, come si è visto, accoglie la spiegazione psicologica del valore. Il suo sforzo di differenziarsi dal Jevons e dai marginalisti austriaci approda solamente ad una differenza di ter-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

minologia. Ormai è da tutti riconosciuto che ciò che egli denomina « rarità » per indicare la scaturigine del valore, corrisponde esattamente a ciò che gli altri denominano utilità.

Altrettanto deve dirsi del Pareto autore del *Cours*, di cui si è parlato. Benché egli dichiari di voler liberare la teoria del valore di ogni impronta psicologica, essendo il valore un fenomeno complesso, nel quale entra la interdipendenza dell'intero sistema, il suo tentativo si riduce pure alla adozione di una differente terminologia. In luogo di utilità egli userà la espressione ofelimità (utilizzando la radice greca *ophelimos*) per indicare il rapporto di convenienza di una cosa in relazione ai desiderî umani. Tale nozione indubbiamente elimina ogni valutazione di quel rapporto, il quale resta affidato esclusivamente alla visione del singolo soggetto. Ma ciò rende tanto più soggettiva e tanto più psicologica la nozione di utilità.

Sicché, quando il Pareto, riportandosi alla concezione della meccanica razionale, getta le basi dell'economia pura, finisce per battere una via altrettanto soggettivistica e psicologica di quella percorsa dal Jevons, dai marginalisti austriaci e dal Walras. Nella meccanica razionale, egli dice, « on considère des points materiels, et des lignes inextensibles. On a ainsi una science pure: la mecanique rationelle, qui étudie d'un manière abstraite l'équilibre des forces et des mouvements ». Nella scienza economica, analogamente, egli soggiunge, « on considère l'homo oeconomicus, n'agissant qu'en vertu des forces economiques. On a ainsi l'economie politique pure qui étudie, d'une manière abstraite les manifestations de l'ophelimité ».

Ma successivamente il Pareto (*Manuale di Economia politica*, 1909) conduce con maggior vigore e decisione lo sforzo di svincolare la scienza economica dal soggettivismo e dal psicologismo.

La scienza economica vuole studiare l'equilibrio economico, vale a dire lo stato che si manterrebbe indefinitamente se non vi fosse alcun cambiamento nelle condizioni che si osservano. Tale equilibrio è la risultante dell'incontro di due ordini di forze: i gusti e gli ostacoli. I gusti sono i desiderî degli individui.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Gli ostacoli sono dati: *a*) dai gusti degli altri individui, che tanto meno facilmente rinunzieranno a ciò che soddisfa i loro gusti, quanto più tali gusti saranno intensi; *b*) la limitazione della quantità delle merci desiderate; *c*) la necessità, allorché si voglia accrescere tali quantità, di trasformare le merci disponibili in altre merci, onde è giocoforza rinunziare alla soddisfazione che quelle merci potevano arrecare.

Come si vede, con la considerazione degli ostacoli, il Pareto si avvicina alla concezione dei classici, che avevano dato grande enfasi al costo di produzione, e più propriamente a quella del Marshall, che aveva operato la sintesi fra costo di produzione e utilità.

Ma a noi preme ritornare all'analisi di gusti, onde accertare se sia riuscito il tentativo paretiano di soppiantare la nozione soggettiva e psicologica di utilità.

Fedele al suo canone metodologico che la scienza economica sia una scienza sperimentale, come la meccanica razionale, e tragga quindi le sue premesse esclusivamente dall'esperienza, il Pareto spiega che egli non identifica la nozione di desiderio con sensazione piacevole, che sarebbe una nozione soggettiva, ma prende come punto di partenza il fatto sperimentale, oggettivo, positivo, che rivela il desiderio.

A tale scopo egli si serve della nozione di « combinazione indifferente », che graficamente traduce in « linee d'indifferenza ».

Allorché un individuo esita nella scelta tra due combinazioni che gli si presentino, ciò mostra sperimentalmente, oggettivamente, positivamente, che le due combinazioni hanno per lui la medesima importanza, che non esiste per lui motivo di preferire l'una all'altra, che, cioè, le due combinazioni sono per lui indifferenti. Dal consumo di un Kg. di pane e di un Kg. di vino l'individuo ritrae una certa soddisfazione. Ma è possibile che dal consumo d'una quantità maggiore di pane e di una quantità minore di vino egli ritragga una eguale soddisfazione. Diremo che queste due combinazioni, come qualunque altra che arrechi all'individuo uguale soddisfazione, sono per lui indifferenti. Naturalmente vi saranno poi altre combinazioni ar-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

recanti all'individuo una soddisfazione maggiore o minore, che danno luogo ad altrettante serie di combinazioni indifferenti. Le varie serie di combinazioni indifferenti possono essere disposte in conformità della soddisfazione totale che esse arrecano, e ciò vien fatto attribuendo un indice a ciascuna serie di combinazioni, di guisa che l'indice più elevato indichi la combinazione preferita: questa disposizione ci dà il quadro sperimentale, positivo, oggettivo dei desideri dell'individuo. In questo modo è tracciato il distacco rispetto all'indirizzo soggettivistico e psicologico del Jevons, dei marginalisti austriaci e del Walras; o, se si vuole, il distacco tra il Pareto della prima maniera (Cours) e il Pareto della seconda maniera (Manuale).

La nozione di utilità per i seguaci all'indirizzo soggettivistico e psicologico si esprime così: il soggetto A preferisce x ad y perché ritiene che x sia per lui più importante di y. La stessa nozione per il Pareto oggettivistico, positivistico e sperimentale, si esprime così: poiché l'esperienza ci mostra che il soggetto A preferisce x ad y, noi diciamo che x è per lui più importante di y. Per la prima è scelto e preferito (dal soggetto) ciò che è utile (per il soggetto); per la seconda è utile (per il soggetto) ciò che è scelto da lui. Per la prima l'utile è un concetto *a priori* rispetto alla scelta; per la seconda l'utile è un concetto *a posteriori* rispetto alla scelta. Ciò si vuole designare allorché si dice che il Pareto fonda la teoria della utilità sulle scelte.

All'attento lettore non dovrebbe essere sfuggita l'affinità fra la concezione del Pareto della seconda maniera e quella dei seguaci della così detta nuova scuola austriaca, tendente pure a svincolare la nozione di utilità da ogni contenuto psicologico. La differenza è la seguente: per questi ultimi è assunta come « data » la scala dei bisogni, o desideri, o fini; cade fuori dell'ambito della scienza economica determinare perché il bisogno x sia ritenuto più importante del bisogno y e via dicendo. Rientra nel compito dell'economista accertare come il soggetto proceda alla destinazione dei beni fra i vari bisogni. Per il Pareto non solo è assunta come « data » la scala dei desideri, ma

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

altresì la destinazione dei beni fra i vari desideri; compito dell'economista è solo di determinare come da ciò risulti l'equilibrio.

Rientra nella trattazione del metodo nella scienza economica la discussione sulla legittimità del metodo sperimentale inaugurato dal Pareto, consistente nel classificare gli atti individuali come pietre o piante o animali. Qui occorre vedere se il tentativo di oggettivizzare completamente la nozione di utilità possa dirsi riuscito. Fin quando si parli di singole serie di combinazioni indifferenti ciò pare si possa sostenere. Ma allorché si procede alla graduazione delle varie serie di combinazioni indifferenti, quando cioè si procede alla attribuzione degli indici a ciascuna serie, evidentemente si adotta, sia pure implicitamente, un criterio soggettivo di valutazione delle scelte attuate dal soggetto. Si addotta un criterio soggettivo per la interpretazione del dato oggettivo delle scelte. Infatti la diversità degli indici denota l'accoglimento della legge della decrescenza di utilità, vale a dire denota l'adozione di un principio soggettivo e psicologico. Pertanto, benché formulato in termini in apparenza diversi, la elaborazione paretiana resta fondamentalmente legata alla spiegazione soggettivistica del valore.

Ora siamo in grado di esaminare come siano concepite le categorie economiche fondamentali nell'indirizzo matematico. Poiché nella sua prima fase (Walras e Pareto del *Cours*) esso è chiaramente legato alla spiegazione psicologica edonistica, vale per essa ciò che fu detto nel trattare dell'indirizzo soggettivistico. Qui occorre esaminare la seconda fase dell'indirizzo matematico.

Il *problema economico* sorge, per questa, per l'esistenza di due dati di esperienza: gli individui hanno dei gusti da soddisfare; la soddisfazione dei gusti urta contro alcuni ostacoli. Se gli individui fossero degli esseri eterei, dice il Pareto, non aventi alcun gusto, non esisterebbe per essi un problema economico. Del pari mancherebbe il problema economico se nessun ostacolo impedisse il soddisfacimento di gusti.

Il *principio economico*, stando alla letterale esposizione paretiana, non viene formulato dalla scienza economica, la quale

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

prende in considerazione l'agire economico allorché si è già attuato. Ma, come si è visto sopra, in realtà la graduazione delle scelte individuali per parte dell'economista, implica un criterio delle scelte, e perciò un principio economico. Esso corrisponde al criterio formale di superamento degli ostacoli nella maniera più conveniente al soddisfacimento dei gusti, o, in altre parole al criterio formale d'adeguamento di mezzi limitati ai fini, assunto pure dall'indirizzo soggettivistico.

Attività economica è, nell'indirizzo matematico, che qui consideriamo, l'attività umana connessa al superamento degli ostacoli per il soddisfacimento dei gusti, la quale sia sperimentalmente osservabile. Resta esclusa pertanto quella attività che, pur essendo legata a gusti ed ostacoli (bisogni e beni; fini e mezzi) si sottragga alla osservazione sperimentale: ad esempio gran parte di quella dei beni immateriali, delle prestazioni personali. In tal senso la posizione paretiana, per via del tutto diversa, si avvicina alla delimitazione dei classici.

Il *sistema economico* risulta dall'incontro dell'agire dei singoli operanti per soddisfare i propri gusti, in regime di libera concorrenza. Per il Pareto, « sotto il regime di libera concorrenza i prezzi dei beni, le quantità consumate, i coefficienti di fabbricazione, le trasformazioni dei capitali, le trasformazioni di risparmio in capitali, tutto si stabilisce in modo da procurare alla società il massimo di ofelimità compatibile con l'appropriazione dei capitali che è supposta. Tale stato di equilibrio è uno stato di equilibrio stabile ».

Soggetti economici sono, infine, tutti coloro che, avendo gusti da soddisfare, incontrino degli ostacoli in tale soddisfacimento. Si tratta adunque, di una categoria della maggiore ampiezza che si possa immaginare. Ed il Pareto la estende infatti ai più svariati soggetti; così ai sindacati operai, così allo stato socialista, e via dicendo.

La scuola matematica ha avuto sopratutto in Italia i suoi cultori. Negli Stati Uniti i risultati della scuola matematica sono stati assunti a base della elaborazione statistica delle leggi dell'equilibrio economico (MOORE, *Syntetic Economics*, 1929).

Qualche parola di valutazione. L'indirizzo matematico, nelle

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sue due fasi, in quella in cui ci si presenta connesso direttamente alla spiegazione marginalistica del valore (Walras, Pareto del *Cours*) ed in quella in cui ci si presenta in forma autonoma (Pareto del *Manuale*) ha dato un innegabile contributo alla scienza economica, ponendo in risalto la interdipendenza di tutti i fenomeni economici. Il giudizio severo su di esso pronunziato da qualche studioso, per cui l'estremo grado di astrazione della costruzione degli economisti matematici la rendono paragonabile ad un castello incantato, la cui vista esalta la fantasia del visitatore ma non risolve il problema degli alloggi (Ricci), può essere condiviso solo da chi consideri quella costruzione come fine a sè stessa. Per chi la inquadri, invece, nello svolgimento storico della scienza economica, essa appare feconda di un risultato che difficilmente sarebbe stato raggiunto se l'ausilio del rigoroso metodo matematico fosse mancato. Oggi, per generale consenso degli studiosi, non vi è verità scoperta col metodo matematico, che non possa essere espressa con linguaggio ordinario. Ma non è altrettanto certo che al raggiungimento e alla prima enunciazione di quelle verità fosse possibile pervenire senza l'impiego dello strumento matematico.

Più importante è invece un altro rilievo, che consente di collocare adeguatamente l'indirizzo matematico nello svolgimento storico della scienza economica, e che risulta da quanto si è detto a proposito della concezione del sistema economico di questo indirizzo.

Mancando una chiara e consapevole visione dei fini sociali, manca un elemento unificatore, che permetta di ridurre a sistema l'agire degli individui operanti per il soddisfacimento dei propri gusti. Benché la scuola matematica assuma come punto di partenza la complessa manifestazione del mercato, si ferma tuttavia ad analizzare i gusti degli individui. Anche quando si analizza l'agire dello Stato (il ministro della produzione nello Stato socialista del Pareto e del Barone), non si ha in mente di studiare come l'azione statale coordini o modifichi l'agire individuale, bensì d'indagare una società astrattamente concepita, non avente alcun rapporto con la società concretamente

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vivente, applicando le medesime categorie valevoli per l'azione dell'individuo singolo: gusti ed ostacoli. Quando il Pareto dimostra che il ministro della produzione in uno Stato socialista perviene alla stessa determinazione dei coefficienti di fabbricazione che si avrebbe nella libera concorrenza, implicitamente identifica fini statali con fini individuali.

Pur rappresentando, sotto alcuni aspetti, un progresso rispetto all'indirizzo classico e a quello psicologico, l'indirizzo matematico accusa la stessa deficienza di inadeguata considerazione dei fini sociali.

LA NUOVA ECONOMIA

La insufficienza della scienza economica ignorante i fini sociali ovvero identificante i fini sociali con la somma dei bisogni individuali, oppure con l'accrescimento di ricchezza materiale dei singoli o della collettività, è venuta lentamente ma chiaramente manifestandosi fino a far germogliare un intenso movimento di revisione della scienza di tutti i Paesi.

Invero fin dal secolo scorso, e sopratutto ad opera dell'indirizzo storicistico e delle correnti affini, note sotto il nome improprio di correnti sociologiche, si propugnò la reazione al punto di vista individualistico della società. L'individuo non deve essere considerato come un essere mirante esclusivamente al proprio interesse egoistico, ma come una personalità sottoposta ad una legge morale. Ma purtroppo tale reazione rimase senza effetto. I seguaci più fedeli dello storicismo, rinnegando il carattere teorico della scienza economica, vale a dire il carattere di disciplina formulante enunciazioni di validità generale, si misero fuori della corrente scientifica. Elaborarono piani di riforma sociale, ispirati all'idea organica della società; ma non fecero così che della dottrina economica, cioè valutazione della realtà economica, e non già della teoria economica, e non riuscirono pertanto ad inserire quell'idea nei fondamenti della scienza che ci aiuta a conoscere la realtà.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Altri, poi, che non rinnegarono completamente il valore della scienza, quando non ridussero il problema del metodo ad una semplice questione di proporzioni fra deduzione e induzione, si limitarono ad elencare i motivi dell'agire umano, storicamente operanti, che sono stati trascurati dai classici e dagli edonisti. Ne venne fuori un inconcludente giustapposizione di egoismo e di altruismo, incapace di penetrare nei fondamenti della scienza. In altre parole, agli storicisti sfugge la visione di quella *reductio ad unum*, che è la esigenza fondamentale della odierna scienza sociale.

I primi addentellati per il soddisfacimento di tale esigenza si palesarono nell'ambito delle elaborazioni dei neo-classici, che, senza rinunziare alla elaborazione scientifica, volsero questa alla conoscenza del benessere collettivo. Il Marshall, e sopratutto i suoi discepoli e seguaci, tra cui primeggia il Pigou, gettarono le basi della così detta « Economia del benessere ».

Senonché essi, legati ancora alla tradizione classica, distinsero ancora fra benessere economico e benessere umano, come se fosse concepibile un fine economico staccato dal fine umano. Inoltre essi credettero di poter utilizzare il principio dell'utilità decrescente, per affermare che una distinzione egualitaria accresce il benessere economico collettivo, postulando la misurabilità e la raffrontabilità delle utilità dei singoli individui. Essi cioè persistettero nell'idea, comune ai classici, di pervenire alla nozione del benessere collettivo senza assumere consapevolmente i fini sociali. Queste critiche furono sollevate da altri studiosi inglesi, che non esitarono a rigettare l'atteggiamento agnostico degli economisti di fronte ai fini sociali (HAWTREY, *The Economic Problem*, 1926) ed a riconoscere che i fatti economici e sociali sono al tempo stesso etici (HOBSON, *Neoclassical Economics*, 1929). Contemporaneamente la tendenza verso la nuova economia si manifestava in altri Paesi. In Germania il Sombart (*Die drei Nationalökonomien*, 1930) propugnava il collegamento della scienza economica alla filosofia per ordinare l'economia rispetto al « mondo dell'essere » e rispetto al « mondo del dover essere »; il GOTTL OTTLILIENFELD propugnava la

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

revisione del concetto di valore economico, per riferirlo ai fini della vita sociale (*Bedarf und Deckung*, 1928). Nella stessa orbita si muovono gli studi più recenti sulla costruzione di una « scienza economica tedesca » (EGNER, *Möglichkeit und Aufgabe einer deutschen Volkswirtschaftslehre*, 1936). L'indicazione di queste correnti non implica però che qualche riserva non debba farsi circa il metodo da esse auspicato.

In Austria, più che altrove, viene decisamente affermata la rinnovazione della scienza economica nel senso indicato, specialmente ad opera dello Spann, iniziatore della così detta scuola universalistica dell'economia. Secondo lo Spann, la società non è la somma di individui, l'unione derivata da individui già completi; è invece la condizione di vita dell'individuo, e perciò necessariamente una formazione spirituale e morale. Gli individui non hanno in sè le basi della propria esistenza, poiché la forza che li determina sta nella loro comunione spirituale, nella totalità. Da ciò il nome « universalismo », ossia teoria della totalità. L'economia non può essere avulsa dalla società, che è un tutto indivisibile. L'economia è possibile soltanto entro un sistema teleologico, in base al quale i mezzi rispecchino i fini della società. Non esiste un'economia staccata dai fini sociali. Pertanto l'economia concepita oggettivamente è un sistema di mezzi in rapporto a dati fini; soggettivamente è una valutazione, una applicazione dei mezzi ai fini. Il concetto organico di « mezzo per un fine » fa sì che i mezzi rispecchino tutto il contenuto sociale dei « fini ».

L'universalismo pone in termini chiari il problema dei fini sociali; ma, dal punto di vista metodologico, non si sottrae neanche esso ad alcune critiche, che qui non è il luogo di sviluppare.

Né meno rigoroso si afferma negli Stati Uniti d'America il movimento verso la nuova economia, sopratutto ad opera dell'istituzionalismo. L'idea centrale affermata da questa corrente è quella contenuta nella domanda che si rivolgeva uno dei fondatori di essa, il Veblen, nel fare la critica all'indirizzo classico e a quello soggettivistico. Perché la scienza economica

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

non è una scienza evolutiva ? (*Why is Economic not an evolutionary Science ?* 1899). La risposta era già contenuta nella posizione del quesito. La scienza economica deve evolversi con l'evolversi delle « istituzioni ». Di qui il nome d'« istituzionalismo ». Per « istituzione » deve intendersi non già il complesso degli istituti giuridici (regime di proprietà, regime contrattuale, ecc.) esistenti in una data epoca storica, bensì la totalità di costumi, tradizioni, ordinamenti giuridici, politici, sociali e il generale indirizzo della vita collettiva. Per questa via l'istituzionalismo riporta pure lo studio dell'economia ai fini dello Stato.

Ad evitare ogni equivoco, bisogna dire fin d'ora che alcuni istituzionalisti sono, dal punto di vista metodologico, completamente fuori strada. Nel proposito di svincolare la teoria economica dalla psicologia edonistica, essi l'hanno collegata ad un'altra psicologia non meno pericolosa. Riportandosi alla così detta scuola psicologica del comportamento (*Behaviourism*), secondo la quale l'azione umana sarebbe regolata dagli istinti (MAC DOUGALL, *Introduction to Social Psycology*). ovvero sarebbe regolata dalle abitudini (JOHN DEWEY, *Human Nature and Conduct*), essi ritengono di doversi limitare ad osservare i comportamenti degli individui, per poter derivare le leggi economiche. Ritengono che, attraverso la osservazione « ingenua » della realtà, vale a dire l'osservazione pura e semplice, non fondata su un previo ragionamento, attraverso la mera raccolta di dati statistici, sia possibile pervenire alla formulazione delle leggi economiche.

Questa idea è completamente fallace. La stessa selezione dei dati da rilevare implica un minimo di teoria. Comunque sia di ciò, a noi preme fissare qui il contributo positivo dato dall'istituzionalismo alla esatta posizione del problema della economia nuova.

Questo problema non si esaurisce però nell'esigenza della consapevole assunzione dei fini sociali a fondamento della scienza economica. Poiché questa aspira oltre che alla logica validità anche alla applicabilità alla realtà economica, è ovvio

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che essa debba altresì preoccuparsi di assumere dalla realtà i postulati rispondenti alla evoluzione della struttura sociale.

Negli ultimi anni notevoli mutamenti nella struttura giuridico-politica della società si sono verificati, che interessano l'economista. La concorrenza che, sia pure con delle limitazioni, rappresentava la regola, sia nell'offerta dei beni, sia in quella dei servizi, durante il secolo scorso e i primi anni di questo secolo, ha ceduto il posto a forme associative che vanno continuamente estendendosi. L'azione dello Stato va del pari assumendo notevole estensione. Questi due principali contrassegni della struttura sociale moderna non sono naturalmente senza relazione coi fini sociali. Pertanto essi vanno inseriti tra la premesse di fatto su cui lavora la scienza economica.

Ciò non rappresenta invero una totale innovazione nella teoria economica. Le forme intermedie fra concorrenza e monopolio erano già state prese in esame dagli studiosi fin dal secolo scorso. Altrettanto si dica dell'azione statale (politica economica). Ciò che vi è di nuovo però è che: 1° tali mutamenti strutturali non vanno più riguardati come sporadici, occasionali ed eccezionali, ma come tendenti ad inserirsi stabilmente nel sistema economico; 2° che essi non vanno più esaminati come individualistiche manifestazioni del mercato, ma come direttamente collegati coi fini sociali.

In questo vasto movimento per la consapevole assunzione dei fini sociali a fondamento della scienza economica e per l'assunzione di nuovi postulati, scaturienti dalla concretezza storica, movimento che caratterizza la nuova economia, si inquadra la costruzione della economia politica corporativa.

Francesco Vito.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

IL PRINCIPIO CORPORATIVO COME PRINCIPIO DI TRASFORMAZIONE DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO [1]

1. — L'aspetto storicamente più importante — perché di carattere universale — della Rivoluzione fascista, è dato senza dubbio dalla sua dottrina che pone, fra i suoi postulati fondamentali, il principio corporativo.

In che cosa consiste tale principio? Come vi siamo giunti? Attraverso quali istituti esso manifesta la sua immissione nel nostro ordinamento giuridico?

Le domande si affollano, né la risposta può essere unilaterale.

Infatti, prima di essere un principio giuridico, il principio corporativo è norma di etica: è la regola-base dell'agire individuale e collettivo, cioè quel principio di solidarietà sociale che insegna all'individuo, alla classe e alla categoria che l'interesse del singolo e quello delle varie collettività professionali in cui i singoli si raggruppano per necessità sociale, non può essere considerato se non un aspetto di un interesse più vasto, quello della Nazione, di cui individui, classi e categorie non sono che gli esponenti.

Da questo punto di vista, il principio corporativo — in quanto cerca di esprimere una tendenza dello spirito a creare sopra gli antagonismi umani una non meno umana collaborazione di volontà, sostenuta da una consapevole solidarietà, in vista di interessi superiori — si afferma come un ideale a carattere universale. [2]

[1] Prolusione al corso di Diritto corporativo, tenuto nella R. Università di Catania nell'anno accademico 1936-37.

[2] Sul principio corporativo, come principio etico, cfr.: B. DONATI, *Gli elementi specifici del corporativismo* (Arch. studi corp. 1931, p. 71 seg.) e dello stesso: *Dal principio di nazionalità al principio corporativo* (Lo Stato, 1930, 3); BOTTAI, *La concezione corporativa dello Stato* (Arch. Studi corp., 1930, p. 7 segg.) e dello stesso: *Individuo sindacato corporazione e Stato nell'ordinamento corporativo* (Il Diritto del Lavoro,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Esso è, infatti, in pari tempo, principio di perfezionamento individuale in quanto opera sulla condotta dell'individuo per indurlo ad agire in modo tale che la sua azione possa valere come di contributo e di stimolo al progresso collettivo: e, in questo senso, il lavoro, sotto tutte le sue forme, intellettuali e manuali, è proclamato « dovere sociale »; è principio di collaborazione tra gli individui e fra i gruppi di cui i singoli costituiscono la base: e, in questo senso, gli obbiettivi dei singoli e delle associazioni debbono essere unitari e risolversi in un massimo di rendimento collettivo in vista dello sviluppo della potenza nazionale; è principio di « giustizia sociale », perchè considera il lavoro come soggetto e non come oggetto della economia e proclama l'eguaglianza di tutti i cittadini non solo di fronte alle leggi, ma anche di fronte al lavoro; è, infine, principio di autolimitazione interna perché l'individuo e l'associazione riconoscono nel limite, nell'orbita e sotto l'autorità dello Stato, la ricostituzione della loro effettiva libertà.

L'individuo è libero nello Stato, poichè lo Stato lo protegge e lo considera parte di sé stesso, mentre « l'uomo isolato resta indifeso »[1]; l'associazione è libera perché — costituendosi dalla riunione delle spontanee e volontarie energie del corpo sociale — rappresenta l'organizzazione e la personificazione di quelle categorie di produttori che sono la forza viva della Nazione; ne tutela gli interessi economici e partecipa attivamente e coscientemente alla vita della collettività nazionale costituendo così la base di quella società a struttura professionale, che sarà la caratteristica fondamentale e preminente dello Stato Corporativo.[2]

1933, I, p. 3 segg.); vedi anche VOLPICELLI, *I fondamenti ideali del corporativismo* (Arch. studi corp., 1930 p. 197 segg.) e per una analisi critica dei concetti esposti dai vari autori cfr. il mio: *Ordinamento corporativo*, Padova, 1934, p. 127 segg.

[1] MUSSOLINI, nel volume di LUDWIG, *Colloqui*, Milano, 1932, p. 129.

[2] Sul concetto di Stato corporativo: cfr. BOTTAI, *Lo Stato corporativo nella sua concezione e nel suo ordinamento* nel vol. « *Esperienza corporativa* », Firenze, 1934, p. 15 segg.; CROSA, *Saggio di una teoria dello Stato corporativo* (Dir. del Lav. 1931, I, p. 645); BIAGI, *Lo Stato corporativo*, Roma, 1934; CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, Padova, 1936.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

***

2. — Dal punto di vista giuridico, il principio corporativo è un principio generale del *diritto corporativo* inteso, quest'ultimo, come ordinamento giuridico della produzione, i cui elementi costitutivi — l'uno relativo allo scopo, l'altro relativo ai mezzi idonei ad attuare lo scopo — sono: *a*) l'assunzione, da parte dello Stato, di nuove finalità sociali in ordine alla economia produttiva nazionale e ai rapporti che ad essa si riconnettono strettamente, cioè ai rapporti tra capitale e lavoro; *b*) la immissione, nell'ordinamento giuridico, di una nuova forma di organizzazione sociale capace di attuare, direttamente o indirettamente, queste nuove finalità statuali.

La soddisfazione di questi fini dello Stato è resa infatti giuridicamente possibile, non attraverso l'ordinaria organizzazione amministrativa — a struttura burocratica, di uffici e di funzionari statali preposti agli uffici — ma attraverso una organizzazione particolare, più agile e quindi più aderente alle necessità e ai bisogni delle categorie produttive, l'organizzazione corporativa, che si concreta in una serie di organi e di soggetti autarchici che hanno per caratteristica fondamentale una struttura *corporativa*, vale a dire sono costituiti da elementi che rappresentano, facendone parte, quelle stesse categorie di produttori che sono considerate destinatarie dell'azione collettiva, corporativa.

Destinatari del diritto corporativo sono infatti i produttori: datori di lavoro, lavoratori, professionisti e artisti; di queste categorie lo Stato regola, per mezzo della organizzazione corporativa, non solo i rapporti interni alla impresa economica cioè i rapporti di lavoro tra imprenditori e lavoratori, ma anche i rapporti esterni alla impresa, cioè i rapporti tra imprenditori e imprenditori, tra imprenditori e consumatori, ecc.

Ciò non significa che lo Stato e i suoi enti ausiliari si siano trasformati in produttori, ma piuttosto che i produttori e le loro associazioni sono indirizzati dallo Stato al conseguimento

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di quei fini voluti dallo Stato stesso, attraverso i suoi organi corporativi.[1]

Ma la disciplina dei rapporti privati di produzione che si attua mediante l'apposita organizzazione corporativa, presuppone l'esistenza di un principio generale che sta alla base di essa organizzazione e che ne pone — per così dire — in moto l'attività.

La caratteristica rivoluzionaria del corporativismo fascista sta proprio nel fatto che è il principio corporativo — contenuto in quel documento fondamentale che è la Carta del Lavoro — il principio trasformatore del nostro ordinamento giuridico.

Il principio corporativo afferma la subordinazione dell'individuo produttore all'associazione sindacale e la subordinazione di questa allo Stato. Questo concetto si esprime anche dicendo che gli interessi dello Stato trascendono quelli delle varie categorie di produttori sebbene gli interessi di queste ultime possano essere considerati come interessi superiori ed autonomi in confronto con l'interesse particolare dei singoli.

Questa graduazione di interessi — dal minimo interesse, quello individuale, al massimo interesse, quello nazionale, attraverso un interesse medio, concreto, quello del gruppo professionale, legalmente riconosciuto — porta su un nuovo piano i rapporti tra individui e individui, tra categorie e categorie, tra individui e Stato, tra categorie e Stato.

È nella sfera di questi rapporti — di vastissimo respiro — che opera, rivoluzionandone l'essenza, il principio corporativo.

Entra in funzione, nell'ordinamento giuridico, un fattore che prima non esisteva o che esisteva solo di fatto, perché lo Stato lo ignorava e lo soffocava: l'associazione professionale, la categoria. Tra il concetto di associazione e quello di categoria vi è la stessa differenza che passa tra il concetto di Stato e quello di Nazione: la categoria, collettività giuridicamente sfornita di personalità, corrisponde al concetto di Nazione; l'associazione sindacale, ente dotato di personalità giuridica pubblica e fornito di autarchia e di autonomia, corrisponde al concetto di

[1] Cfr. per questi rilievi: CESARINI SFORZA, *Corso di diritto corporativo*, 4ª ed. 1935, pag. 6 segg.; ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, 3ª ed. 1937, p. 32 segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Stato. Ciò perché, mentre lo Stato costituisce l'organizzazione giuridica della collettività nazionale, il sindacato costituisce l'organizzazione giuridica della collettività professionale, della categoria. [1]

Sul piano di questi rapporti complessi, tra individui e associazioni, tra associazioni e Stato, opera dunque il principio corporativo.

Esso si afferma come *principio di collaborazione* e come *principio di responsabilità.* La collaborazione si attua tra i gruppi sociali professionalmente od economicamente differenziati, tanto nel campo dei rapporti sociali, vale a dire di lavoro, quanto nel campo dei rapporti economici, vale a dire di produzione.

La collaborazione tra datori di lavoro e lavoratori si ottiene attraverso l'azione delle associazioni sindacali riconosciute, mentre la collaborazione economica si ottiene attraverso l'azione degli organi corporativi. Gli strumenti principali per l'attuazione di questa collaborazione sono il contratto collettivo, pei rapporti di lavoro, e la norma corporativa, pei rapporti economici; ciò non esclude però che essa si realizzi anche pei rapporti di lavoro attraverso ordinanze corporative e, pei rapporti economici, attraverso accordi intersindacali. [2]

Di fronte al principio corporativo di collaborazione, il principio corporativo *di responsabilità* sociale ed economica, costituisce l'altro aspetto su cui si imposta e si incardina la nuova concezione dei rapporti di lavoro e di quelli economici.

Esso significa che il dovere sociale della collaborazione implica una corrispondente responsabilità dell'associazione verso lo Stato e dei singoli verso l'associazione e lo Stato, sia per quanto riguarda i rapporti entro le imprese sia per quanto riguarda i rapporti fra le imprese. [3]

[1] Sul concetto di categoria vedi il mio studio: *Note sul concetto di categoria* (Arch. studi corp. 1936 p. 94 segg.) e bibliografia ivi citata

[2] Dich. VI Carta del Lavoro. Sul principio di collaborazione vedi, oltre i *Corsi* dello ZANOBINI e del CESARINI SFORZA, il volume del NAVARRA, *L'organizzazione sindacale e corporativa*, 2ª ed. Napoli, 1935, p. 17 segg.

[3] Dichiarazioni III e VIII Carta del Lavoro. Sulla responsabilità dell'imprenditore di fronte allo Stato, vedi più ampiamente il mio scritto: *L'esercizio dell'impresa nell'ordinamento corporativo* (in Atti del 1° Convegno Nazionale di Diritto Agrario, Firenze, 1935).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

***

3. — Fin qui abbiamo parlato del *principio corporativo* come principio di collaborazione e di responsabilità fra le categorie deducendolo da quel documento essenzialmente rivoluzionario, che è la Carta del Lavoro.

Nessuno può porre in dubbio questa affermazione se rifletta che, nel momento in cui la Carta fu emanata — 21 aprile 1927 — il Gran Consiglio del Fascismo, che deliberò questo documento, non era ancora l'organo costituzionale dello Stato in materia politica (perché tale divenne più tardi con la legge 9 dicembre 1928, n. 2693), ma era semplicemente l'organo supremo del Partito cioè di una istituzione esistente di fatto e giuridicamente non identificabile, quindi, in modo alcuno con lo Stato. Perciò il valore da dare alle dichiarazioni della Carta del Lavoro doveva essere, in un primo momento, un valore essenzialmente politico e non giuridico, se non si vuole ammettere la tesi sostenuta dal LONGHI [1] — tesi che noi respingiamo nettamente — che le dichiarazioni della Carta siano comandi dell'ordinamento giuridico interno del Partito rivolti ai soli suoi iscritti e non a tutti i cittadini dello Stato.

Come si spiega, allora, che la dottrina e la giurisprudenza ricorrano costantemente ai principî della Carta, come principî generali del diritto corporativo, ammettendone in pieno il valora giuridico ?

Come si spiega che il principio corporativo — inizialmente dichiarazione politica, programma legislativo — sia oggi da considerarsi non solo un principio giuridico, ma come il *principio giuridico-base* intorno a cui ruota tutto il sistema dell'ordinamento corporativo e che influenza, trasformandone gli istituti, larghe zone dell'ordinamento giuridico italiano ?

Come si spiega che la Carta del Lavoro possa contenere i principî generali del diritto corporativo, quando questi — per opinione comunemente affermatasi — debbonsi dedurre dal com-

[1] LONGHI, *Gli imperativi della Carta del Lavoro* (Il Diritto del Lavoro, 1927, I, p. 901).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

plesso della legislazione vigente e non già quest'ultima dai primi ? [1]

Come si spiega, infine, la trasformazione di un principio politico in principio giuridico se non si vuole ammettere una indebita interferenza tra due campi che sono e debbono restare distinti ?

Prima di rispondere a queste domande, occorre fare una premessa d'ordine metodologico.

È stato discusso dalla dottrina se lo studio del diritto corporativo dovesse tenere largamente conto anche di elementi non strettamente giuridici, vale a dire di elementi sociologici o politici; se cioè la dogmatica giuridica dovesse, nello studio della nuova disciplina, avere il senso della *politicità*, tenersi in contatto con le mutevoli condizioni della vita sociale conoscendo l'ordinamento nella sua compiutezza e concretezza storico-politico-filosofico e non solo sotto l'aspetto tecnico-formalistico. [2]

Di fronte ai due indirizzi opposti, l'uno rigidamente formalistico, l'altro sociologico, si è affermata una terza tendenza la quale, pur rimanendo fedele al metodo giuridico — che è metodo imprescindibile nello studio di qualsiasi materia giuridica — ritiene altresì opportuno di non ignorare gli elementi e i principî politici che sono piuttosto il presupposto che il contenuto del diritto, ma che tuttavia — specie per un diritto in formazione come il diritto corporativo — debbono essere conosciuti e tenuti presenti dal giurista. [3]

Questo non significa che la dogmatica giuridica debba essere ad ogni costo mutata, ma piuttosto che essa dovrà tener conto della realtà dei nuovi fatti sociali in quanto questi fatti producano fenomeni giuridici che il giurista si accinga ad esaminare ed elaborare. [4]

[1] Per questo rilievo: ZANOBINI, *Corso* cit. p. 66 e SALEMI, *Corso di diritto corporativo*, vol. I, Padova, 1936, p. 83.

[2] Per l'esame di questi indirizzi dottrinari rinvio al mio *Ordinamento corporativo*, cit. pp. 119 segg.

[3] ZANOBINI, *Corso* cit. p. 76.

[4] Tale problema fu, come è noto, impostato e svolto dal DE FRANCISCI, *Per la formazione della dottrina giuridica italiana* (Atti del I Congresso Giuridico italiano, Roma, 1932).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ora, (rispondendo alle domande che ci siamo poste) non si può non rilevare come i principî contenuti nella Carta del Lavoro — che, al momento in cui essa fu emanata, erano semplici dichiarazioni politiche, programmi di politica legislativa — si siano successivamente e gradualmente trasformati in principî giuridici generali del diritto corporativo. V'è stata, in altri termini, una recezione di questi principî politici nel nostro ordinamento giuridico sia in virtù di leggi costituzionali speciali, quali la legge 13 dicembre 1928 n. 2632 autorizzante il Governo del Re ad emanare provvedimenti aventi forza di legge per la completa attuazione dei principî contenuti nella Carta del Lavoro, sia in virtù della legislazione corporativa la quale con le leggi che vanno dalla prima, in ordine cronologico, del 3 aprile 1926, n. 563 sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro fino all'ultima del 12 settembre 1935 n. 1745 sulle attribuzioni del Comitato Corporativo Centrale, hanno tradotto in norme giuridiche i principî fissati dalla Carta.

Se non è inesatta la tesi che fu sostenuta, essere cioè la Carta del Lavoro un documento che contiene le direttive fondamentali dell'ordinamento corporativo delle quali sono destinatari gli organi legislativi e, per delegazione, gli organi del Governo, [1] è vera anche la tesi, oggi del tutto affermatasi, che, allo stato attuale del diritto positivo, la Carta contiene i principî generali del diritto corporativo, principî ai quali il magistrato può sempre ispirarsi nella interpretazione della legge. [2] Con questo si risponde anche all'obiezione dello ZANOBINI che i principî generali si dovrebbero dedurre da un complesso di leggi regolarmente promulgate e non già da principî che non siano entrati ancora a far parte del diritto: [3] è appunto desumendo dal complesso della legislazione corporativa vigente i suoi prin-

[1] DONATI D., *L'efficacia costituzionale della Carta del Lavoro* (Arch. studi corp., 1931 II, pp. 166 e 183 in nota); ZANOBINI, *Corso* cit. pp. 62-67. In questo senso anche TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, p. 165.

[2] LESSONA, *La Carta del Lavoro come norma giuridica* (Riv. dir. pubbl., 1928, I, pp. 115-116; CESARINI SFORZA, *Corso* cit. p. 21; CHIARELLI, *Il diritto corporativo e le sue fonti*, Perugia, 1930, p. 103; PERGOLESI, *Contributo della legislazione sindacale al sistema delle fonti normative* (Atti del II° Convegno di studi sindacali e corporativi, Roma, 1932, vol. I, p. 390).

[3] ZANOBINI, *Corso* cit. p. 66.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cipî generali, che si vede come questi ultimi coincidano perfettamente con quelli della Carta, onde può dirsi che in tale documento siano contenuti i principî regolatori della materia anche se, storicamente, essi furono formulati anteriormente alla emanazione delle leggi e quindi essi fossero da considerare, prima della emanazione di dette leggi, solo come principî politici e non come principî giuridici.

***

4. — Stabilito quindi che il principio corporativo è un principio giuridico e precisamente un principio generale proprio del diritto corporativo, dobbiamo entrare ora nella parte centrale dell'argomento, esaminare cioè l'influenza che questo principio ha esercitata e sta esercitando nelle varie zone dell'ordinamento giuridico italiano, sia del diritto pubblico, sia del diritto privato.

Incominciamo l'esame dal diritto amministrativo, da quella branca, cioè, del diritto pubblico a cui la dottrina considera far capo anche il diritto corporativo, pur ammettendo l'autonomia di quest'ultimo: infatti, se noi riconosciamo che l'ordinamento corporativo si presenta come organizzazione e come azione corporativa, sarà facile dedurne che l'organizzazione corporativa non è che un aspetto della pubblica amministrazione considerata in senso soggettivo, mentre l'azione corporativa è un aspetto della pubblica amministrazione considerata in senso oggettivo. E mi spiego: lo Stato ha dei fini proprî, concreti, che sono costituiti — come è noto — dal mantenimento dell'ordine pubblico, dalla difesa morale e materiale dei cittadini, dalla tutela e dal miglioramento della vita sociale, ecc.; l'attività che lo Stato dispiega per il raggiungimento di questi fini costituisce la pubblica amministrazione in senso oggettivo, mentre la sua organizzazione costituisce la pubblica amministrazione in senso soggettivo.

Ora, ogni Stato ha dei fini più o meno vasti, più o meno

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

complessi, a seconda dell'idea politica che, in un dato momento storico, ne distingue l'essenza e ne indirizza i destini della Nazione. Mentre lo Stato liberale assiste indifferentemente al fenomeno dell'economia capitalistica, lo Stato fascista considera fra i suoi compiti, oltre quelli ricordati, anche quello della tutela delle classi sociali e del potenziamento della produzione nazionale.

L'organizzazione che lo Stato predispone per attuare queste sue nuove finalità e l'azione che tale organizzazione compie, non possono non costituire, quindi, un aspetto fondamentalmente identico a quello costituito dal diritto amministrativo.

Ciò premesso, occorre subito aggiungere che lo Stato non si serve — per attuare questi suoi nuovi fini — di una organizzazione analoga alla normale organizzazione amministrativa, l'organizzazione burocratica, ma crea una nuova e diversa organizzazione, quella *corporativa;* vale a dire, non più una organizzazione di uffici, di funzionari e di impiegati statali che prestano allo Stato il loro servizio e ne ricevono in cambio uno stipendio, ma un complesso di organi collegiali rappresentativi, costituiti cioè da persone scelte nell'ambito di quelle stesse categorie che debbono uniformarsi ai comandi e all'attività che tali organi svolgono nel campo economico. Anche l'attività corrispondente è diversa da quella burocratica e risente dell'influsso del principio corporativo di collaborazione delle categorie: non è più una attività prevalentemente unilaterale, regolamentare, dell'ufficio statale, del funzionario in una parola, ma è una attività prevalentemente bilaterale, concordata, oppure una attività unilaterale complessa che risulta dalla elaborazione collegiale di un organo rappresentativo quale è la corporazione.

Il principio corporativo importa quindi, penetrando nel campo del diritto amministrativo, una importante precisazione o modificazione di alcuni concetti: ad esempio quello di *status* professionale, quello di interesse collettivo, quello di organo corporativo, quello di rapporto collettivo, quello di comando collettivo, quello di autogoverno, quello di controllo ecc.

La dottrina giuridica non ha ancora affrontato questi pro-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

blemi, e la conseguente revisione dei concetti che l'immissione del principio corporativo nella pubblica amministrazione rende necessaria: ciò è dovuto, in parte alla attualità, ancora incandescente, di certi problemi — come quello della rappresentanza corporativa — in parte alla giovane età del diritto corporativo che non ha ancora né può avere una ben delineata tradizione scientifica come l'hanno il diritto costituzionale e l'amministrativo; in parte non trascurabile, alla indifferenza che certi giuristi ostentano sovente verso gli istituti creati dalla Rivoluzione fascista.

Eppure certe questioni giuridiche escono dal campo limitato del diritto corporativo e presentano un aspetto molto interessante per il pubblicista: ad esempio, potrebbe essere utilissimo uno studio sulla natura giuridica dell'*atto di designazione*, atto che troviamo non solo nel diritto corporativo per quanto riguarda la designazione dei consiglieri nelle corporazioni o nel Consiglio Nazionale delle Corporazioni, o nei Consigli Provinciali delle Corporazioni; ma anche nel diritto amministrativo per quanto riguarda la designazione sindacale dei consultori nelle consulte municipali e perfino nel diritto costituzionale per quanto attiene alla designazione del Gran Consiglio che forma, in base alle proposte delle associazioni sindacali e di altri enti, la lista dei deputati a termine della legge elettorale politica del 1928.

Tutto ciò prova che c'è un fermento di vita nuova anche nella struttura amministrativa dello Stato e ciò è dato dalla trasformazione, in senso corporativo, di molti istituti preesistenti: tipico l'esempio del rinnovato ordinamento comunale e provinciale e quello dei Consigli Provinciali delle Corporazioni in sostituzione delle abolite Camere di Commercio. Si tende sempre più a far sì che il principio di collaborazione sociale passi dal campo strettamente economico ad altre zone dell'attività statuale e vi rechi un beneficio sostanziale. Con questo non si vuol dire, come ha affermato con evidente esagerazione qualcuno, che sia necessario sovvertire tutta la struttura burocratica della pubblica amministrazione per sosti-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tuirla con una struttura corporativa:[1] anche la burocrazia ha la sua ragione d'essere e le sue benemerenze, né potrebbe essere sostituita agevolmente da altra organizzazione perché quest'ultima diventerebbe anch'essa fatalmente burocratica, senza recare alcun vantaggio, anzi procurando, molto probabilmente, degli squilibri. Non si tratta quindi di porre in ciascun ufficio dello Stato un produttore qualsiasi e di dargli in mano le leve delicatissime dell'ingranaggio burocratico (si sa che la qualità migliore e più efficace di una buona burocrazia è data da una certa stabilità dei funzionari preposti agli uffici, perché una rotazione continua di impiegati provocherebbe un cattivo funzionamento dell'organismo statale): ma piuttosto di affiancare all'organizzazione burocratica, una organizzazione collegiale, prevalentemente consultiva, e costituita su basi corporative vale a dire come rappresentanza delle diverse categorie professionali interessate all'attività di competenza dell'ufficio statale.[2]

Ciò che è stato fatto in un primo tempo nella riforma comunale e provinciale, in quella dei Consigli delle Corporazioni tende ad allargarsi: si pensi alle nuove funzioni delle associazioni sindacali nell'accertamento tributario, alle funzioni consultive delle corporazioni verso tutte le amministrazioni dello Stato, alle nuove funzioni di fissazioni di prezzi dei Consigli provinciali delle Corporazioni, alla istituzione di commissioni a base corporativa presso vari Ministeri, quali le giunte corporative presso il Sottosegretario agli Scambi e Valute, le giunte corporative per la valorizzazione dell'Impero presso il Ministero delle Colonie.

***

5. — Se il diritto amministrativo manifesta, in molti suoi istituti, chiari segni di rinnovamento, sotto l'influsso del principio corporativo, il diritto costituzionale ne è toccato addirittura

[1] VOLPICELLI, *Universalità giuridica della Corporazione*, Relazione al Convegno sindacale e corporativo indetto dalla *Rivista del Lavoro*, Roma, 1935.

[2] Per questi rilievi cfr. BOTTAI, *Il cammino delle Corporazioni*. Firenze, 1936.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nella sua essenza. Infatti, il principio corporativo pone oggi il problema della definitiva trasformazione dell'istituto parlamentare in un istituto nuovo che sostituisca la Camera dei Deputati, organo costituzionale ormai illogico e anacronistico in una società nazionale che tutta si poggia sul raggruppamento dei singoli in categorie professionali, vale a dire in collettività sociali unitarie, i cui interessi sono assunti e tutelati dalle associazioni sindacali riconosciute.

Si pone così il problema della rappresentanza politica corporativa accanto al problema della rappresentanza corporativa degli interessi economici.

Quest'ultimo è stato risolto dalla istituzione delle Corporazioni con la legge 5 febbraio 1934 n. 163 e dalla legge sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni del 20 maggio 1930, poi modificata, per quanto riguarda il Comitato Corporativo Centrale, dal R. D. 27 dicembre 1934 n. 201 e dalla legge 12 settembre 1935 n. 1745 e integrata dai R.R. D.D. L.L. 24 settembre 1936 n. 1850 e 14 gennaio 1937 n. 234.

Il sistema della rappresentanza degli interessi economici, basato sulla organizzazione sindacale che ne è il presupposto, consiste nel costituire gli organi corporativi per ramo di produzione economica, inquadrando un certo numero di categorie produttive affini e basando l'inquadramento — atto discrezionale del potere esecutivo — sul principio della pariteticità nel numero fra le categorie dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori.

Le ventidue Corporazioni già costituite con Decreti del Capo del Governo a termine dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1934 n. 163, costituiscono quindi ventidue organi rappresentativi di distinti settori della produzione economica, con una sola eccezione per la Corporazione delle professioni e delle arti in cui il fine morale e professionale prevale sul fine economico.

La Corporazione, in quanto espressione di tutte le categorie professionali per un determinato *ramo della produzione*, rappresenta le idee, i bisogni e gli interessi non di una determinata categoria ma di quel complesso di categorie che costituisce

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

appunto il ramo di produzione di competenza della Corporazione. [1]

Non si potrebbe dire, come accade per l'associazione professionale, che qui si tratta di rappresentanza di interessi di *categoria;* si tratta sì, di rappresentanza legale e di rappresentanza di interessi, bensì di interessi generali che — risultando dalla fusione organica dei gruppi internamente omogenei ed economicamente affini, che compongono il consiglio della Corporazione — trascendono la singola categoria per assurgere alla nozione di una più vasta collettività la cui tutela è assunta direttamente dallo Stato.

La Corporazione è infatti un organo dello Stato e precisamente un organo amministrativo; è organo dello Stato, perché lo Stato lo considera tale immettendolo nella sua struttura; è organo amministrativo, perché la sua speciale funzione di esecuzione e di subordinazione nei riguardi degli organi costituzionali, può indurre a considerare la sua attività concreta di realizzazione dell'interesse economico produttivo, come mera attività amministrativa. La Corporazione non potrebbe, infatti, essere considerata — nell'attuale diritto positivo — come organo costituzionale perché manca degli elementi che tale organo caratterizzano: una piena potestà che lo renda capace di esercitare la sovranità, una assoluta indipendenza di fronte agli altri organi dello Stato, il requisito di caratterizzare la forma del governo o dello Stato. [2]

La competenza della Corporazione è infatti determinata dalla legge e dalla stessa sfera economica delle categorie rappresentate; dalla legge, nel senso che questa attribuisce alle Corporazioni certe funzioni che pongono la corporazione in rapporto con altri organi dello Stato per quanto attiene alla tutela della

[1] Sull'argomento, più ampiamente, il mio studio: *Le Corporazioni, Struttura, natura giuridica, funzioni.* Milano, 1936.

[2] Cfr. per la sussistenza di questi requisiti nell'organo costituzionale: ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato* (Palermo, 1898, p. 26 segg.) e *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, p. 108. Cfr. anche RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico* [5], Padova, 1936, p. 687. *Contra*, nel senso di considerare le corporazioni come organi costituzionali è LESSONA, *Istituzioni di diritto pubblico* [5], Firenze, 1936, pp. 145 e 185 segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

produzione e del lavoro; dalla stessa sfera economica delle categorie rappresentate, nel senso che la Corporazione non può svolgere, nel campo della produzione, altra azione di tutela che quella attinente alla produzione del ramo di cui essa rappresenta gli interessi e ciò tanto nei confronti con le altre corporazioni, quanto nei confronti con altri organi dello Stato di tutela della produzione.

La Corporazione, da questo punto di vista, rientra dunque nella categoria degli organi rappresentativi se con questo nome si vogliono indicare quegli organi dello Stato che rappresentano anche una collettività distinta dallo Stato;[1] la Corporazione è organo dello Stato, ma rappresenta anche il ramo di produzione in cui si collegano le varie categorie inquadrate.

A chi obbiettasse che la collettività che sta alla base della Corporazione, non sceglie i propri rappresentanti perché non può manifestare giuridicamente una volontà propria, si può rispondere che non è detto che — nell'organo rappresentativo — debba essere la collettività stessa che determina sempre i propri rappresentanti: questo accade qualora la collettività sia dotata di una volontà giuridicamente rilevante, nel qual caso è la collettività stessa che sceglie le persone dei propri rappresentanti sia direttamente con un atto che si dice di elezione, sia indirettamente con l'approvazione che essa collettività fa dei rappresentanti designati da una volontà diversa.[2] In questi casi, non è che la volontà dell'organo debba attuare la volontà della collettività rappresentata, perché l'atto elettivo non costituisce il rapporto di rappresentanza che deriva invece dalla legge, ma deve attuare la tutela degli interessi della collettività; l'atto elettivo di essa collettività costituisce, quindi, la condizione per l'esplicazione del rapporto di rappresentanza, costituito dalla legge.

Qualora la collettivtà sociale sia sprovvista, come tale, di una volontà giuridicamente rilevante, cioè non possa scegliere i propri rappresentanti, né direttamente nè indirettamente, si può

[1] Romano, *Corso di diritto costituzionale*, p. 129.
[2] Quest'ultimo è il caso previsto dal T. U. della legge elettorale politica del 2 settembre 1928 n. 1923.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

far luogo ad una scelta — nel seno della collettività — da parte di una volontà giuridicamente rilevante, diversa dallo Stato oppure da parte della stessa volontà statuale. Anche in questo caso si dovrà parlare di rappresentanza legale di interessi in quanto è lo Stato che determina il rapporto di rappresentanza tra la collettività sociale e l'organo che ne tutela gli interessi: il fatto che le persone che rappresentano gli interessi della collettività non siano scelte per atto della collettività medesima, non può modificare il carattere sostanzialmente rappresentativo dell'organo, se si tiene presente che tali persone sono pur sempre scelte nell'ambito della collettività sociale e che l'organo deve tutelare pur sempre gli interessi di questa collettività.

Ora, nella Corporazione, si manifesta questa caratteristica: che il consiglio della corporazione è formato da persone che appartengono ad una collettività ben determinata (*ramo di produzione*), ma che è tuttavia sprovvista, come tale, di volontà giuridicamente rilevante; le persone chiamate a costituire il consiglio sono, infatti, scelte nel ramo di produzione attraverso un atto di nomina che si concreta nell'approvazione statale alle designazioni delle associazioni sindacali o di altre associazioni pubbliche previste dalla legge o dai decreti costitutivi delle varie Corporazioni.

A me sembra che col concetto di *rappresentanza corporativa* si possa indicare, in generale, l'azione di tutela di quegli interessi pubblici che appartengono, oltre che allo Stato, anche ad un gruppo sociale organicamente ed istituzionalmente determinato e che questo gruppo non è capace di tutelare direttamente, potendo però, attraverso l'azione di designazione di enti pubblici (prevalentemente sindacali) che ne rappresentano legalmente interessi parziali, cooperare alla formazione di un organo statale collegiale i cui membri appartengono organicamente alle categorie più ristrette inquadrate nel gruppo.

Nel caso delle Corporazioni, questo gruppo sociale complesso, è costituito dal *ramo di produzione* che abbraccia le diverse categorie professionali ed economiche in esso inquadrate e i cui rappresentanti sono designati dalle rispettive associa-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zioni sindacali o da altre associazioni od enti pubblici determinati dai decreti costitutivi delle Corporazioni.

Ciò premesso e precisato, vediamo come il problema della rappresentanza corporativa, ora esaminato, possa ricollegarsi a quello della riforma costituzionale.

Anzitutto sarà bene considerare che, quando si sente parlare di *Stato Corporativo*, ci si intende evidentemente riferire ad uno Stato *in fieri*,[1] perché, a tutt'oggi, il principio corporativo non è ancora penetrato decisamente nel diritto costituzionale né si può dire che la Camera attuale, sebbene passata attraverso il vaglio della riforma elettorale della legge 1928 che ammette l'intervento designativo delle associazioni professionali da una parte e del Gran Consiglio dall'altra, sia da chiamarsi « *Camera Corporativa* ».

In secondo luogo, non sarà inutile tener presente che quando si parla di rappresentanza politica corporativa o di rappresentanza politica nello Stato corporativo, l'espressione deve essere intesa in senso ben diverso da quello che essa assume nel concetto del costituzionalismo tradizionale, in cui la rappresentanza è strettamente collegata a tutto ciò che sa di suffragio universale, di meccanicismo elettorale, di autodeterminazione, di elezione: rappresentanza, nello Stato corporativo, vuol dire — ed è stato acutamente rilevato — partecipazione dei cittadini alla vita della comunità politica attraverso i gruppi, elevati ad organi diretti ed indiretti dello Stato: vuol dire organicità, gerarchia, poiché appunto lo Stato Corporativo è Stato organico gerarchico.[2]

[1] Cfr. su ciò CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, cit. pp. 226 segg. e pp. 239 segg. e, dello stesso, *Verso la riforma del potere legislativo* (Vita italiana, maggio 1934).

[2] Cfr. sul problema della rappresentanza politica corporativa: AMBROSINI, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamenti*, 1925; PANUNZIO, *Riforma costituzionale*, Firenze, 1934; PAOLONI, *Sistema rappresentativo del fascismo*, 1931; BARBIERI, *Il problema della rappresentanza nello Stato corporativo* (Arch. studi corp. 1931, p. 83 segg.); FERRI, *Rappresentanza politica*, Roma, 1936; ROVELLI, *La rappresentanza degli interessi non economici* (nel volume: Problemi fondamentali dello Stato corporativo, Milano, 1935, pp. 31 segg.). Vedi anche gli studi sul problema politico dell'autorità del VOLPICELLI, *Stato corporativo e problema dell'autorità* (nel volume *Corporativismo e scienza giuridica*, 1932, p. 191); *Natura e organizzazione dell'autorità nello Stato corporativo* (Nuovi studi di dir. econ. e politica, 1933, p. 217 segg.). e, da ultimo il volume *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni* edito a cura della Scuola Superiore di Scienze Corporative di Pisa, Firenze, Sansoni, 1937.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Quando si afferma che le Corporazioni hanno posto all'ordine del giorno il problema della nuova rappresentanza politica in sostituzione di quella, ormai anacronistica, della Camera dei Deputati, (la quale, — come disse il Duce — presuppone un mondo che il Fascismo ha ormai demolito, perché presuppone la pluralità dei partiti) non si dice cosa affatto inesatta purché si aggiunga che anche natura di questa rappresentanza è cambiata; perché, altrimenti, il mutamento di nome ad un istituto non sarebbe da solo sufficiente a concludere una costruzione rivoluzionaria di portata universale come la nostra.

In altre parole, alla rappresentanza politica universale e perciò amorfa e disorganica, si sostituisce una rappresentanza politica *corporativa* formata cioè da quelli che sono gli elementi basilari e fondamentali della società, che appartengono organicamente al *corpus* nazionale. Quindi, il problema della rappresentanza politica corporativa si pone non più come il problema del controllo della volontà dei governati sulla volontà dei governanti — controllo che presupponeva fatalmente l'antitesi fra autocrazia e democrazia — sibbene come il problema della partecipazione attiva dei gruppi sociali alla risoluzione dei grandi problemi della vita nazionale.

Il principio corporativo di collaborazione fra i gruppi sociali penetra anche nell'ordinamento dell'organo legislativo e si afferma proprio come principio rappresentativo delle categorie. Qui è il punto essenziale della riforma della futura Assemblea che è stata già chiamata — dal Duce — *dei Fasci e delle Corporazioni*, poiché *gruppi sociali* non sono soltanto quei gruppi che, nello Stato, svolgono una funzione eminentemente economica — come le Corporazioni — ma anche quelle associazioni e quegli enti che hanno finalità politiche, etiche, culturali, patriottiche ecc.

Perciò non si può consentire con coloro che riducono tutto il problema della rappresentanza corporativa al minimo comune denominatore delle Corporazioni, assumendo queste come organi esclusivi di rappresentanza politica, [1] quasi che esse non

[1] Come sostiene il BARBIERI, *Il problema della rappresentanza sullo Stato corporativo*, cit. p. 86 segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

avessero già da svolgere un formidabile compito quali organi tecnici della produzione.

Ciò non mi sembra esatto: Stato corporativo non vuol dire Stato delle Corporazioni, poiché queste rappresentano solo un settore, seppure importantissimo, della complessa vita nazionale: la politica è un genere e l'economia è una specie che non sempre, per definizione, può immedesimarsi col genere. [1]

Stato corporativo è dunque lo Stato cui partecipano, in sintesi armonica, non solo gli interessi economici rappresentati dalle Corporazioni, ma anche gli interessi e i bisogni etici, morali, religiosi, militari, sociali, *politici*, in una parola, in cui si compendia la vita multiforme di una società nazionale.

Se si volessero attribuire alle sole Corporazioni *tutte* le funzioni *politiche* dello Stato, si verrebbe a ricadere, per altra via e sotto altra forma, nello stesso errore del sistema del costituzionalismo liberale, il quale presupponeva che il Parlamento fosse idoneo a conoscere e trattare ogni sorta di problemi, anche quelli di carattere economico e produttivo che erano solo a conoscenza di una esigua minoranza di persone, le quali rappresentavano spesso, nell'organo parlamentare, interessi particolari in contrasto con quelli generali.

È necessario che anche le Corporazioni legiferino sui grandi problemi nazionali, ma non è detto che *esse sole* vi debbano partecipare ad esclusione di altri gruppi sociali i quali possono ben portare un contributo validissimo nell'esame delle questioni di indole generale, od attinenti ad aspetti extraeconomici della vita della Nazione.

La nuova Assemblea potrebbe così acquistare la fisionomia di organo costituzionale *corporativo* in senso politico, cioè di organo di sintesi di tutte le energie dei gruppi sociali della Nazione.

Il principio corporativo potrebbe giungere ad un'altra conseguenza fondamentale in quanto abolirebbe le cosidette elezioni politiche: in altri termini, potrebbero appartenere all'As-

[1] Per analoghi rilievi cfr. ROVELLI, *La rappresentanza degli interessi non economici*, cit., p. 37 segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

semblea Corporativa Nazionale soltanto coloro che nel Partito, nelle Corporazioni, nelle associazioni pubbliche e politiche, ricoprono determinate funzioni direttive o rappresentative e per la durata di queste funzioni, analogamente a quanto è stato disposto per il Gran Consiglio del Fascismo.

All'atto delle dimissioni dalla carica o alla scadenza dall'ufficio, i membri dell'Assemblea decadrebbero *ipso iure* da tale loro qualità rimanendo sostituiti dalle persone subentrate nella carica o nell'ufficio.

Così l'Assemblea corporativa verrebbe gradatamente ed insensibilmente a rinnovarsi pur non essendo disciolta a termine fisso: il che darebbe maggiore garanzia di selezione degli uomini sottoposti — come disse il Duce — « al vaglio della prova », nonché di migliore esercizio delle funzioni demandate al nuovo organo costituzionale corporativo.

***

6. — Esaminata l'influenza che il principio corporativo manifesta nella zona pubblicistica dell'ordinamento giuridico italiano, passiamo ora brevemente ad osservare il principio corporativo di fronte al diritto privato.

Qui è specialmente sul diritto commerciale e sul diritto del lavoro che il principio corporativo presenta le sue più appariscenti manifestazioni.

Il principio dell'auto-creazione della norma da parte del gruppo organizzato nello Stato da cui scaturisce una preordinata regolazione generale di certi rapporti di diritto privato (commerciale e del lavoro), fa sì che in tali rapporti la volontà dei singoli non rappresenti più se non la via necessaria a costituire o sciogliere il vincolo contrattuale, essendo invece il contenuto del rapporto sottratto in gran parte all'autonomia dei contraenti e determinato da una volontà ad essi esterna.

Ciò non esclude che, anche in questi casi, possa sorgere un contratto, sia perché il *se* del rapporto corrisponde pur sempre

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ad una libera determinazione delle parti interessate, sia perché non è detto che anche il contenuto del rapporto sia totalmente estraneo alla volontà privata, per esempio, nella regolazione del contenuto per i punti non fissati da norme imperative; ma è indubbio che la portata della disposizione dell'art. 1098 Cod. Civ. viene ad essere, per questi rapporti, notevolmente ridotta.

Il fatto è che, in tali rapporti privati, precipita — per dir così — quel principio corporativo che sta alla base dei rapporti di gruppo: così, ad esempio, quando esista un contratto collettivo di lavoro, legalmente efficace, molte clausole del rapporto individuale del lavoro non assumono i requisiti della clausola contrattuale stabiliti dall'art. 1123 Cod. Civ. e cioè la derogabilità, la modificabilità e l'estinguibilità per accordo delle parti cioè per mutuo consenso: non hanno natura contrattuale, perché ogni deroga al comune accordo fra le parti è esclusa dalla forza espansiva del contratto collettivo che sopprime e sostituisce *ipso iure* (salvo l'eccezione delle clausole più favorevoli al lavoratore) le clausole individuali contrarie: non hanno, in altri termini, natura contrattuale appunto perché il loro contenuto non è che il contenuto delle clausole del contratto collettivo, già da questo posto imperativamente e riversato in quelle. [1] Lo stesso deve dirsi dei rapporti commerciali di fronte alle norme corporative, agli accordi economici intersindacali e ai contratti-tipo corporativi: anche qui i singoli contratti individuali appaiono come subordinati e come ricompresi in quell'ordinamento che viene creato attraverso i rapporti di categoria, riducendosi, in pratica, la contrattazione individuale ad una semplice adesione bilaterale ad uno schema generale contenente clausole già precedentemente preparate, da riportare obbligatoriamente nei contratti individuali. [2]

Il principio corporativo, di collaborazione e di responsabilità, proprio dell'ordinamento delle categorie economiche, penetra,

[1] Cfr. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1927, p. 11 segg.; anche DE GIORGI, *La responsabilità dell'associazione sindacale per l'esecuzione del contratto collettivo di lavoro*, Firenze, 1933, pp. 97-98.

[2] Sui contratti di adesione in genere cfr. lo studio, in cui si tiene largamente conto del fenomeno corporativo, del SALANDRA V., *I contratti di adesione*, (Riv. dir. comm. 1928, I, p. 411).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

attraverso l'azione concordata o normativa di queste, nel diritto commerciale e nel diritto del lavoro e vi si applica, nei relativi rapporti individuali, come principio derivato dal diritto corporativo. [1]

È infatti attraverso le svariate forme di regolamentazione dei rapporti di categoria, che si realizza la solidarietà concreta fra i vari fattori della produzione nell'interno dell'impresa, nella quale il prestatore d'opera, tecnico, impiegato ed operaio è considerato — dalla Carta del Lavoro — un « collaboratore attivo » di fronte al datore di lavoro che ha la responsabilità della direzione dell'impresa. Il principio di responsabilità del produttore è infatti affermato dalla dichiarazione VII che dice: « l'orga- « nizzazione della produzione essendo una funzione di interesse « nazionale, l'organizzatore dell' impresa è responsabile dell'in- « dirizzo della produzione, di fronte allo Stato ».

Ecco che il principio corporativo, penetrando nel diritto privato, attribuisce a certi istituti del medesimo, come la proprietà, il contratto e l'impresa, una fisionomia del tutto nuova.

La proprietà è oggi in *funzione sociale* e con questa espressione ci si vuol riferire ad un concetto dinamico e non statico di proprietà. [2] Infatti, una volta che il bene economico sia stato destinato da un privato ad uno scopo produttivo, cessa di essere considerato in rapporto al soggetto cui appartiene e viene invece considerato in rapporto alla funzione che deve svolgere, vale a dire che non è più il diritto *di proprietà* sul bene, ma è il bene medesimo, la sua organizzazione e la sua utilizzazione, che di-

[1] Cfr. su tale argomento: VIVANTE, *L'autonomia del diritto commerciale e il sistema corporativo* (Riv. di prat. comm., 1929, I, 113), e *La penetrazione dell'ordinamento corporativo nel diritto privato* (Il Diritto del Lavoro, 1931, I, 437); ASQUINI, *L'unità del diritto commerciale e i moderni orientamenti corporativi* (Studi in onore di C. VIVANTE, Roma, 1931, II, 521) e, dello stesso, *Sulla riforma del codice di commercio* (Discorso alla Camera, 11 dicembre 1930, Roma, 1930); DE SEMO, *Attinenze fra diritto commerciale e diritto corporativo* (Il Diritto del Lavoro, 1931, I, 533); FINZI, *Verso un nuovo diritto del commercio* (Arch. studi corp. 1933, 203); BOCCADIFUOCO, *I contratti-tipo nell'ordinamento corporativo* (Riv. dir. prat. comm., 1929, I, 235); MARZANO, *I contratti-tipo in relazione all'ordinamento sindacale-corporativo* (Arch. studi corp., 1933, 91 segg. e 229 segg.) e il mio scritto: *Precisazioni a proposito della cosiddetta « penetrazione » dell'ordinamento corporativo nel diritto commerciale* (Il Diritto del Lavoro, 1936).

[2] Sul concetto di proprietà in funzione sociale, vedi: VASSALLI, *Il diritto di proprietà* in « Atti del I Congresso giuridico italiano », Roma, 1932; FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà* in « Annuario del R. Istituto di Scienze Sociali ». Firenze, 1922; GRECHI, *Proprietà e contratto nella evoluzione sociale del diritto del lavoro*, Firenze, 1935.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vengono, per lo Stato, oggetto di disciplina giuridica, rappresentando il bene, così destinato, un *prius* rispetto al proprietario.[1] Questa facoltà, concessa al singolo, di farsi imprenditore dando vita a quella aggregazione economica a scopo produttivo che è l'*impresa*, può certo spettare al proprietario, ma non è detto che sia riservata soltanto a lui in quanto, anzi, le necessità della vita sociale moderna lo attribuiscono spesso ad un soggetto che non ha nulla a che vedere col proprietario.

Naturalmente, una volta sorta l'impresa come « unità oggettiva » di diritto, essa diviene suscettibile di essere, in quanto complesso organizzativo, oggetto di proprietà e di trasferimento;[2] e, come essa, ha possibilità di costituire, al pari di qualsiasi soggetto di diritto, rapporti giuridici di produzione e di cointeressenza con altre imprese come avviene, per esempio, nel caso dei cosorzi e dei gruppi; infine, essa può essere considerata destinataria delle norme economiche e degli atti amministrativi emanati dallo Stato, che ne vincolano l'attività e determinano preventivamente il contenuto di certi rapporti di cui essa è il soggetto. Gli esempi, anche qui, non mancano: citiamo la legislazione sui consorzi, che considera l'impresa piuttosto come un soggetto di diritto anziché come una pura attività economica e ne vincola perciò l'azione in forme di unione e di associazione volute e riconosciute dallo Stato; le norme economiche delle corporazioni, che limitano la libertà di autonomia nei rapporti di produzione tra le imprese, per fini di interesse pubblico; i contratti collettivi di lavoro che mirano a mantenere l'equilibrio del complesso aziendale interno, dato dalle energie patrimoniali e di lavoro, di fronte alla generalità delle imprese; infine, gli atti con cui lo Stato o, per esso, i suoi soggetti ausiliari, si dirigono direttamente alle imprese per ottenere il soddisfacimento di fini pubblici: tipico il caso dell'imponibile di mano d'opera che limita la facoltà di determinare la combinazione concreta dei fattori di produzione secondo ragioni

[1] Finzi, *Verso un nuovo diritto del commercio*, cit. p. 213.

[2] Su tale nuovo concetto dell'impresa, vedi il saggio del Mossa, *L'impresa nell'ordine corporativo*, (Firenze, 1935, pp. 169 segg.) e, nella dottrina tedesca, Oppikofer, *D. Unternehmensrecht*, Tübingen, 1927.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tecniche di massimo rendimento economico. [1] Tutto ciò sta a dimostrare il nuovo senso dell'impresa, che non deve essere intesa più — come ha avvertito il MOSSA — come *somma* dei vari diritti attinenti ai beni organizzati, ma « quale *persona economica* che si proietta nel campo giuridico per la sua attività e le sue esigenze collegate fortemente colle esigenze della comunità ». [2]

L'unità dell'impresa è oggi una realtà colla Carta del Lavoro che, alla dichiarazione VII, proclamando la responsabilità dell'imprenditore di fronte allo Stato, e la collaborazione delle forze produttive nell'impresa economica, considera l'impresa come un tutto esterno, posto sotto la direzione del datore di lavoro; concetto ribadito dalla dichiarazione XVIII, che assicura la continuità del rapporto di lavoro nell'impresa, anche in caso di mutamento di titolare. [3]

Il principio di collaborazione, che sta alla base dell'organizzazione interna dell'impresa e il principio di responsabilità, che sta alla base della sua destinazione economica e sociale, sono i fondamenti su cui si imposta la nuova concezione dell'impresa.

Né, si noti bene, l'unità di comando dell'impresa che è attribuita all'imprenditore, può far modificare questi principî, perché la direzione dell'impresa dà diritti, ma dà anche doveri: la prosperità dell'impresa e della produzione nazionale deve essere indipendente dalla prosperità dell'imprenditore, perché non è l'impresa che dipende dall'arbitrio dell'imprenditore, ma è la volontà dell'imprenditore che deve essere impiegata in funzione dell'interesse dell'impresa: concetto che si esprime anche dicendo che il soggetto della volontà, cioè l'imprenditore, non si identifica necessariamente con il soggetto dell'interesse, cioè con l'impresa. [4]

[1] Cf. su ciò il mio studio cit. *L'esercizio dell'impresa nell'ordinamento corporativo*, p. 11 dell'estr. e le interessanti conclusioni del BOTTAI, *Orientamenti economici nel contratto collettivo di lavoro in agricoltura.* (Arch. studi corp. 1934, 121 segg.).

[2] MOSSA, op. cit. p. 20.

[3] Su tale argomento cfr. MOSSA, *Il rapporto di lavoro nel passaggio di impresa* (Riv. dir. comm., 1931, II, p. 30 segg.).

[4] SCHEGGI, *Contributo allo studio dei consorzi volontari* (Napoli, 1935, p. 98).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

È vero che l'impresa privata, per lo stesso scopo per cui è sorta, tende a svolgere fini essenzialmente privati, cioè fini di lucro, ma è anche vero che, nell'ordinamento odierno, insieme al perseguimento di questi fini privati, l'impresa è portata a conseguire anche fini pubblici in seguito ad una disciplina corporativa della produzione che viene esercitata dalla collaborazione delle categorie produttive riunite rappresentativamente in un organo dello Stato.

Se si pensa che è tra i fini dello Stato quello della disciplina unitaria e della tutela della produzione nazionale, per cui gli interessi della produzione sono considerati veri e propri interessi pubblici (dichiarazioni II e IV della Carta del Lavoro) e se l'attività produttiva che è svolta generalmente dai privati (dich. IX della Carta), va posta in relazione al soddisfacimento di questi interessi, è logico che la gestione dell'impresa produttiva debba essere dallo Stato indirizzata al conseguimento di quei fini voluti dallo Stato stesso o dai suoi organi di disciplina economica.

Se non si può parlare qui di una vera e propria *funzione pubblica* che l'impresa privata viene così esercitando, può certo dirsi che, attraverso la sua attività, essa rappresenta un mezzo per raggiungere fini di utilità pubblica. [1]

Questa impostazione, a sfondo pubblicistico, dell'impresa produttiva che è oggi, nello Stato corporativo, una realtà, apre alla scienza giuridica un vasto e fecondo campo di studio: forse non è lontano il giorno in cui si darà (mi si perdoni l'espressione) un diritto di cittadinanza a questo nuovo *soggetto economico* la cui unità l'ordinamento corporativo va potenziando attraverso un diritto pubblico, istituzionale, delle imprese, che disciplina unitariamente tutti i rapporti economici.

[1] Su ciò più ampiamente, la mia Comunicazione cit. pp. 15 segg. dell'estratto.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

***

7. — Il breve e sommario sguardo che abbiamo dato ad alcune zone dell'ordinamento giuridico, ci mostra come la realtà odierna, che si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di gruppi sociali omogenei, delle categorie, da parte dello Stato il quale le immette nel proprio ordinamento, abbia portato ed importi un tale mutamento nei rapporti giuridici, pubblici e privati, che si impone una conseguente revisione di certi schemi giuridici i quali debbonsi fondare, oltre che sulle norme della legge, anche sulla osservazione logica dei fatti sociali.

È sotto questo aspetto, che si rivela l'utilità del metodo scientifico da noi adottato: il giurista non lavora su un terreno arido ma su un terreno fecondo, quello che è il prodotto delle esigenze della civiltà e della storia, quello che risulta dalla coscienza giuridica del popolo e che corrisponde alle esigenze storico-politiche della Nazione. [1] Conseguentemente, siccome le rivoluzioni importano generalmente una trasformazione dello Stato, siccome tale trasformazione presuppone un mutamento dell'ordinamento giuridico, vorrà dire che — col variare dei presupposti che presiedono alla costituzione politica di uno Stato — potrà trasformarsi anche il suo ordinamento giuridico e quindi modificarsi anche quegli schemi e quei principî dogmatici che presupponevano una realtà ben diversa da quella che l'atto rivoluzionario ha posto in essere.

Se noi ammettiamo questo, dobbiamo ammettere anche la forza operante del principio corporativo come principio di trasformazione dell'ordinamento giuridico, vale a dire come principio che estende la sua influenza rinnovatrice tanto nell'ordinamento costituzionale e amministrativo, quanto nell'ordine dei rapporti di diritto privato.

Per esso, la scienza giuridica sarà costretta ad ampliare i

[1] Conforme: CHIARELLI, *Il diritto corporativo e le sue fonti* cit p. 53 segg.; MAGGIORE, *Il diritto corporativo e la trasformazione della dogmatica giuridica* (Arch. studi corp., 1930, 543); DE FRANCISCI, *Per una nuova dogmatica giuridica* (Il Dir. del Lav. 1932, 495).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vecchi schemi inserendovi nuove categorie logiche, perché molte delle formule tradizionali non servono più a contenere e giustificare i nuovi principî e i nuovi istituti.

Tenere presente questa forza espansiva del principio corporativo che, partendo da un settore ben delimitato dell'attività statuale — quello della tutela della produzione nazionale e del lavoro — modifica sostanzialmente certi istituti di diritto privato o li pone sotto un aspetto del tutto nuovo, rinnova alcuni concetti del diritto pubblico e specialmente del diritto amministrativo, fino a tendere alla riforma suprema, quella della costituzione dello Stato, non è solo compito del politico ma anche del giurista cui una salda fede fascista illumini la mente e ne scaldi il cuore.

GIULIANO MAZZONI.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

L'ORDINAMENTO SINDACALE DELLA LIBIA *

Il problema della estensione alle Colonie dell' ordinamento sindacale e corporativo è stato oggetto di indagine da parte di studiosi di diritto e di politica corporativa, nonché di colonialisti e su tale argomento furono presentate cospicue relazioni e comunicazioni al 2° Congresso di Studi coloniali che fu tenuto a Napoli nel 1934. [1]

Le discussioni su questo importante argomento sono tutte riassunte nella conclusione approvata a maggioranza nella seduta del 5 ottobre 1934, nella quale si constata come le colonie italiane, e particolarmente la Libia, *presentino un campo speciale di applicazione del sistema sindacale–corporativo.*

Le varie correnti manifestatesi fra gli studiosi di tale argomento rivelano una grande incertezza come dimostrò anche la votazione suaccennata (9 favorevoli, 8 contrari). Di fronte ad un gruppo che riteneva prematura qualsiasi riforma, ne stava un altro favorevole sì ad una estensione dell'ordinamento corporativo alle colonie, ma mancava l'accordo sul modo in cui questa estensione avrebbe dovuto avvenire. Il Giaccardi ha distinto questa seconda corrente in due gruppi, che egli chiama *tendenza sindacale* e *tendenza corporativa*, a seconda che la riforma si basi sul presupposto indispensabile della costituzione di sindacati locali, o si faccia assegnamento esclusivo sulla costituzione o sul funzionamento di corporazioni, cioè di organi di governo centrali e periferici, in cui gli interessi della produzione e del lavoro coloniali, di fronte agli interessi della produzione e del lavoro metropolitani, siano adeguatamente rappresentati. [2]

Ma a tagliar corto ad ogni discussione in proposito è interve-

* Comunicazione al 3° Congresso di Studi coloniali di Firenze.

[1] Cfr. *Atti del Secondo Congresso di Studi coloniali*, Napoli 1934, vol. V.

[2] Cfr. GIACCARDI A., *Il Corporativismo coloniale ed i più recenti sviluppi dell'ordinamento corporativo* in « Atti del II Congresso di Studi Coloniali » *cit.*, pp. 93–94.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nuto il legislatore col R. D. 29 aprile 1935, n. 2006, recante le norme generali sull'ordinamento sindacale in Tripolitania e in Cirenaica, norme che dovranno essere integrate, come detta l'art. 37, da disposizioni da emanarsi con decreto del ministro delle Colonie, di concerto con quelli delle Finanze e delle Corporazioni. In questa comunicazione saranno indicati i caratteri generali dell'ordinamento sindacale della Libia, non essendo questa la sede più opportuna per un esame approfondito dell'importante provvedimento. La prima osservazione di carattere generale che si presenta alla lettura del decreto in esame è che il legislatore ha ritenuto, e giustamente, a nostro avviso, di dover dare al problema una soluzione in senso *sindacale*, rimandando ad altro momento il regolamento del problema dal punto di vista *corporativo*, regolamento che potrà avvenire o inserendo i rappresentanti della produzione libica nelle attuali 22 Corporazioni, oppure creando una 23ª Corporazione, la « Corporazione coloniale », nella quale dovranno fondersi gli interessi delle varie attività della Colonia. [1]

Una prima importante questione ci pone davanti l'art. 1 del R. Decreto 29 aprile 1935: quello della *libertà sindacale*, che già è stata proclamata nell'art. 1 della Legge 3 aprile 1926 e nella dichiarazione III della Carta del Lavoro.

Possiamo così porre il quesito: non parlandosi, nel provvedimento in esame, di *riconoscimento* delle associazioni professionali, bensì conferendosi al Governo generale la facoltà « *di autorizzare la costituzione*, in armonia con l'ordinamento sindacale metropolitano, *di associazioni di datori di lavoro*, di prestatori d'opera e di professionisti cittadini metropolitani ecc. », può dirsi che nell'ordinamento libico viga il principio della *libertà sindacale?*

[1] Lo JAEGER (*L'Ordinamento corporativo nelle Colonie* in « Archivio di diritto pubblico ». Vol. I, Fasc. 3, 1936, p. 527) ritiene che, trovandosi nel R. D. 28-4-35 contemplato il principio della *autonomia rispetto all'ordinamento metropolitano* (art. 2), l'organizzazione sindacale libica non deve presentare alcun rapporto di dipendenza con quello del Regno ed anche nei confronti della organizzazione corporativa, concludendo che si è così esclusa ogni soluzione tendente ad inserire il sistema coloniale nel quadro dell'ordinamento metropolitano, attraverso i due mezzi più sopra indicati. La conclusione dello Jaeger non mi sembra una ogica conseguenza, come egli vuole presentarla, di quanto dispone il decreto in esame in quanto non ritengo affatto inconciliabile il principio dell'*autonomia* con una delle soluzioni che, seguendo altri scrittori, ho più sopra formulato.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Lo Jaeger lo nega, [1] mentre altri lo ammette, dando a tale espressione un significato particolare. [2]

Mi sembra che occorra, prima di ogni altra cosa, stabilire quale sia il contenuto dell'espressione *libertà sindacale*. Essa può essere interpretata in duplice senso: o come facoltà concessa agli individui di iscriversi o non iscriversi all'organizzazione, o come libertà di costituzione di organizzazioni sindacali (molteplicità di sindacati).

Se l'espressione libertà sindacale la si intende nel primo senso, non vi è dubbio alcuno che tale principio è stato accolto anche dall'ordinamento libico, come può desumersi dalla dizione dell'art. 4 (« *Possono* appartenere alle associazioni tutti i cittadini italiani metropolitani ecc.) e da quella dell'art. 7 in cui viene accolta la norma dell'ordinamento metropolitano relativa alla rappresentanza legale da parte dell'associazione autorizzata di tutti gli appartenenti alla categoria per la quale è costituita. Ma i dubbi sorgono qualora si voglia intendere la libertà sindacale come *molteplicità di sindacati*.

Prendendo in esame la formula usata dalla legge, *autorizzazione* alla costituzione delle organizzazioni anziché *riconoscimento* delle medesime, lo Jaeger osserva che tale formula ha importanza sopratutto negativa, nel senso che, mentre il difetto del riconoscimento nel regno non esclude l'autorizzazione, specifica o generica, alla costituzione di associazioni professionali, prive tuttavia delle funzioni pubbliche, la mancanza della autorizzazione in colonia sembra escludere anche la possibilità delle c. d. associazioni di fatto. [3] A identica conclusione giunge il Cobianchi, per il quale, venendo concessa alle organizzazioni sindacali del regno la personalità giuridica previo esame degli scopi e dell'attività già svolta, ciò che presuppone un congruo periodo di funzionamento di fatto dell'organizzazione medesima, per le associazioni sindacali libiche il riconoscimento si

[1] Cfr. JAEGER N., *op. cit.*, p. 532.

[2] Cfr. PERGOLESI F., *Sindacalismo coloniale*, in « Rivista di politica economica », anno XXVI, fasc. XII, p. 900.

[3] Cfr. JAEGER N., *op. cit.*, p. 532

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

identifica nello stesso atto di autorizzazione a costituirsi, escludendo così la possibilità dell'esistenza di associazioni di fatto. [1]

Non vi è dubbio alcuno che l'autorizzazione concessa dal Governatore generale alla costituzione di associazioni sindacali si identifichi col riconoscimento delle associazioni metropolitane, ma ciò non basta per dimostrare la inammissibilità delle associazioni di fatto, anche perché non è affatto vero che secondo l'ordinamento metropolitano le associazioni che chiedono il riconoscimento debbono aver già funzionato per un congruo periodo di tempo, giacché gli scopi che si prefiggono debbono essere indicati nello statuto che viene approvato con lo stesso decreto con cui il riconoscimento è concesso (articolo 4 L. 3 aprile 1936).

Del pari inaccettabile mi sembra l'argomentazione fatta dallo Jaeger, giacché egli vuol fare una netta distinzione fra *autorizzazione* di cui all'ordinamento sindacale libico, e *riconoscimento*, di cui all'ordinamento metropolitano.

Evidentemente se il legislatore avesse voluto dare a queste due espressioni un contenuto giuridico diverso e avesse *voluto subordinare* ad una preventiva autorizzazione del Governatore generale la costituzione delle associazioni sindacali, avrebbe dovuto parlare di autorizzazione e di riconoscimento e l'autorizzazione avrebbe dovuto riferirsi alla costituzione delle associazioni cosidette di fatto. In ogni modo come può pensarsi che l'autorizzazione (termine veramente non troppo felice) sia qualcosa di diverso dal riconoscimento del diritto metropolitano, se è creatrice di personalità giuridica delle associazioni autorizzate, se con il decreto di autorizzazione viene approvato anche lo statuto della associazione che chiede di essere autorizzata a costituirsi ?

Anche per la concessione dell'autorizzazione è necessario che concorrano alcuni requisiti (inesistenza di altra associazione costituita in rappresentanza della stessa categoria professionale nella medesima circoscrizione territoriale; carattere professio-

[1] Cfr. COBIANCHI E., *Ordinamento sindacale in colonia*, in « Le professioni e le arti », Anno VI, n. 10, p. 1.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nale esclusivo della associazione che può comprendere solo datori di lavoro o lavoratori o professionisti ed artisti, un numero minimo di soci, ecc.), ma uno di tali requisiti, *quello del numero minimo di soci*, non può essere accertato dal Governatore generale se prima, di fatto, non esistesse l'associazione che chiede la di lui autorizzazione.

Mi sembra, quindi, che l'espressione usata dal legislatore, autorizzazione, abbia lo stesso preciso significato del termine riconoscimento adoperato nella legge 3 aprile 1926 come lo dimostra anche la dizione adottata nell'art. 7 del R. D. 29 aprile 1935, che è identica, salvo la diversità del termine in esame, a quella dell'art. 5 comma 1 della legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro, e cioè: « Le associazioni autorizzate a norma del presente decreto hanno personalità giuridica e rappresentano legalmente tutti i datori di lavoro, prestatori d'opera e professionisti ed artisti cittadini italiani metropolitani della categoria per cui sono state costituite, vi siano o non vi siano iscritti, nell'ambito della circoscrizione territoriale dove operano ».

Un'ultima considerazione: nel 1926 il legislatore ha parlato di *riconoscimento*, perché c'era già tutto un movimento sindacale in atto. Nella Libia, invece, si tratta di costituire dei sindacati *ex novo* (è un sindacalismo d'importazione), e quindi ciò importa, più che il riconoscimento, l'autorizzazione. Questa però implica il riconoscimento, come avviene in altri Paesi nei quali il controllo dei sindacati da parte dello Stato è fatto col sistema dell'autorizzazione.

Da tutto ciò mi sembra discendere la logica conclusione che il principio della libertà sindacale, inteso anche nel secondo significato, sia stato accolto nell'ordinamento sindacale libico. Nessuna norma di tale ordinamento contiene un esplicito divieto, perché se un divieto su un punto di tale importanza si fosse voluto porre, esso sarebbe risultato. *Ubi lex voluit, dixit.* Né dallo spirito né dalla lettera della legge è possibile, a mio modesto avviso, trarre una conclusione negativa, come han fatto gli scrittori ricordati.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Oltre al principio della libertà sindacale in linea generale possiamo dire che l'ordinamento sindacale libico presenta le stesse caratteristiche di quello metropolitano e che possono così riassumersi: *unicità del sindacato riconosciuto* (art. 2 comma 3); *autonomia sindacale*, tanto nei confronti delle associazioni sindacali di qualunque grado costituite nel regno (art. 2 comma 2), quanto nei confronti del potere di determinare a mezzo dello statuto tutte le norme relative al funzionamento della stessa associazione (art. 3 comma 1); *rappresentanza legale totalitaria* di tutti gli appartenenti alla categoria, iscritti o non iscritti, per la quale si è costituita l'associazione riconosciuta (art. 7 comma 1); *diversità di trattamento* fatto ai cittadini metropolitani e ai cittadini libici, potendosi solo fra i primi costituirsi associazioni professionali riconosciute (art. 4 comma 1); *facoltà concessa* ai datori di lavoro, prestatori di opera, professionisti ed artisti cittadini italiani metropolitani immigrati in colonia per determinate opere di poter appartenere temporaneamente alle associazioni libiche con l'obbligo di assumere, limitatamente al periodo di durata della loro attività, gli obblighi degli iscritti della propria categoria (art. 4 comma 2).

Importante è la norma per cui potranno appartenere alle associazioni libiche le società commerciali legalmente costituite e le altre persone giuridiche di nazionalità italiana che esercitano attività produttiva nella circoscrizione territoriale dell'associazione, purché il consiglio di amministrazione sia formato in prevalenza di cittadini italiani metropolitani e il personale direttivo e amministrativo dell'azienda sia in maggioranza costituito da cittadini italiani metropolitani (art. 4 comma 1). In tal modo è ribadito il concetto che ha ispirato il legislatore e cioè che i destinatari delle norme contenute nel R. D. 29 aprile 1935 debbono essere principalmente i cittadini italiani metropolitani che comunque esplicano in colonia la loro attività.

Una innovazione nei confronti dell'ordinamento metropolitano è rappresentata dalla estesissima quantità di poteri conferiti al Governatore generale, che, come si è giustamente affermato, assommano ed eccedono quelli che nel regno si tro-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vano ripartiti fra le Confederazioni nazionali, il Comitato corporativo centrale, il ministro delle Corporazioni e il Capo del Governo, e che fanno di lui il moderatore e la guida di tutta l'azione corporativa in colonia, l'organo chiamato ad imprimerle un indirizzo unitario e costante, in funzione degli interessi generali della Colonia e dello Stato. [1]

Non è possibile qui esaminare tutte le funzioni governatoriali: oltre quelle accennate, ricorderò la facoltà concessagli con l'art. 3 ultimo comma di promuovere la revisione degli statuti delle associazioni autorizzate ed, occorrendo, di modificarli con proprio decreto; di nominare il dirigente delle associazioni e di ratificare la nomina del direttorio; di richiedere documenti o notizie, ordinare ispezioni od indagini sull'andamento delle medesime e di annullare, su denuncia o d'ufficio, le deliberazioni degli organi direttivi delle associazioni quando siano contrarie alle leggi, ai regolamenti, agli statuti o alle finalità essenziali degli enti o agli interessi generali della Colonia (art. 18 comma 1) ecc.

Norme precise regolano la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, per i quali sono sostanzialmente riprodotte le norme vigenti nel regno salvo qualche innovazione, però in perfetta armonia con la posizione preminente fatta dal legislatore al Governatore generale.

Così, a differenza di quanto avviene per i contratti collettivi stipulati nel regno, quelli stipulati dalle associazioni (autorizzate) libiche per diventare esecutivi debbono riportare « l'approvazione del Governatore generale, con suo provvedimento insindacabile, ed essere pubblicati nel « Bollettino ufficiale della colonia » (art. 19 comma 2).

Lasciando da parte l'esame delle norme relative alle controversie di lavoro, dobbiamo dire una parola in merito al regolamento dei rapporti di lavoro fra cittadini libici, perché, come abbiamo veduto, l'ordinamento sindacale si applica solo ai cittadini metropolitani.

A questo proposito l'ordinamento sindacale della Libia, con-

[1] Cfr. Jaeger N., *op. cit.*, pp. 528 e 537.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tiene una disposizione di carattere molto generico, in virtù della quale il Governatore generale può con un decreto, sentito il Consiglio Coloniale dell'Economia Corporativa, stabilire contratti–tipo di lavoro da osservarsi dagli assuntori di prestatori d'opera, cittadini italiani libici. Nella formazione dei contratti tipo saranno tenuti presenti, ove esistano, i contratti collettivi stipulati dalle associazioni autorizzate (art. 32).

È stato osservato che da questa norma si ricava soltanto che tali *contratti* sono atti d'autorità, non di autonomia sindacale, e precisamente di competenza del Governatore, il quale è libero nel determinare l'esercizio o meno di tale potere, ma è vincolato nel modo d'esercizio, nel senso che i vigenti contratti collettivi devono servirgli di norme direttive.[1] Non bisogna però dimenticare che gli indigeni non rimangono completamente estranei alla formazione dei contratti–tipo, in quanto hanno la loro rappresentanza in seno ai Consigli provinciali dell'economia corporativa (art. 8 del R. D. 29 aprile 1935 n. 2007 sull'istituzione ed ordinamento dei Consigli ed Uffici coloniali dell'economia corporativa in Libia).

In ogni modo io credo che il legislatore, dal momento che non ha ritenuto opportuno immettere nella vita sindacale della colonia l'elemento indigeno e trovandosi nella necessità di disciplinare le attività di questo anche per frenare la possibile concorrenza che possono fare gli indigeni ai cittadini metropolitani in questo settore, abbia ben risolto il grave problema affidando al supremo organo della colonia tale potestà. È certo che la norma dell'art. 32 è imperfetta, come è certo che il termine usato non è felice, in quanto tali norme regolatrici dei rapporti di lavoro di prestatori d'opera cittadini italiani libici nulla hanno del contratto dal lato formale perché hanno origine da un atto di impero unilaterale e non da un accordo bilaterale, ma non può dirsi lo stesso dal lato sostanziale, come invece afferma il Pergolesi,[2] in quanto i contratti–tipo costi-

[1] Cfr. PERGOLESI F., *op. cit.*, p. 907.
[2] Cfr. PERGOLESI F., *loc. cit.*

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tuiscono un vero e proprio vincolo giuridico, perché le norme in essi contenute debbono essere osservate dai destinatari (art. 32), tanto che nell'art. 33 sono dettate disposizioni sulla composizione dell'organo giurisdizionale competente a risolvere le controversie derivanti dalla loro applicazione. Si fa ad esse un trattamento uguale, sebbene la composizione dell'organo giurisdizionale sia eguale a quella dell'organo competente per risolvere le controversie individuali, a quello fatto alle controversie derivanti dalla applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Nulla è detto a proposito dei contratti tipo, circa l'improponibilità dell'azione dinanzi all'organo giurisdizionale se prima non si sia esperimentato il tentativo di conciliazione, ma è logico ritenere che tale tentativo sia obbligatorio anche per le controversie sorte dalla applicazione dei contratti-tipo. Ciò si ricava dal disposto dell'art. 33, il quale detta che tali controversie « *sono risolute nei modi* di cui all'art. 30 », il quale art. 30 dispone appunto che l'azione non può essere proposta se prima non sia esperimentato il tentativo di conciliazione da parte delle associazioni competenti. Nel caso in esame le associazioni competenti mancano, ed io ritengo che per analogia con quanto dispone l'art. 20 del R. D. 29 aprile 1935 n. 2007, il tentativo di conciliazione debba essere fatto dal competente Consiglio coloniale dell'economia corporativa, dove, come si è detto, sono rappresentati anche i cittadini italiani libici.

I brevi limiti di tempo e di spazio mi hanno consentito di cogliere solo alcuni lati, che ritengo i più notevoli, dell'ordinamento sindacale libico. È questo il primo esperimento di introduzione degli istituti corporativi in colonia, e, prescindendo dalle eventuali modificazioni che l'esperienza potrà suggerire, segna un grande passo sulla via della definitiva realizzazione del corporativismo anche nei territori italiani d'oltremare.

EUGENIO MASSART.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

L'EVOLUZIONE DEI TRATTATI ECONOMICI BILATERALI NEL DOPO GUERRA

SOMMARIO: — 1. Premesse. — 2. Le difficoltà contrattuali del dopo guerra. — 3. Le nuove caratteristiche e le nuove clausole dei trattati nel dopo guerra. — 4. Le stipulazioni sui nuovi mezzi tecnici della politica economica internazionale. Loro carattere e loro partizione. — 5. Le stipulazioni e la politica monetaria. — 6. Le stipulazioni e le proibizioni. — 7. Le stipulazioni e i contingenti. — 8. Le stipulazioni e i monopoli. — 9. Le stipulazioni e i controlli delle divise. — 10. Le stipulazioni e le compensazioni private. — 11. La daziabilità delle materie prime a scopi contrattuali. — 12. Prevalenza dei nuovi mezzi della politica economica e delle stipulazioni che li riguardano sulla vecchia tecnica contrattuale Prevalenza dei criteri di reciprocità sui criteri di parità. — 13. Le clausole economiche dei trattati di amicizia.

1. — Il dopo guerra ormai costituisce un periodo sufficientemente ampio perché lo si possa considerare con mentalità di sintesi storica che ne metta in evidenza le essenziali caratteristiche. Un tale studio si propone questo scritto per quel che riguarda le stipulazioni economiche internazionali bilaterali, limitatamente ad esse e limitatamente alle loro caratteristiche generali, alle difficoltà e alle nuove premesse che a queste caratteristiche dettero origine, prescindendo da ogni esame particolareggiato di singoli trattati e di singole politiche economiche nazionali.

2. — La politica contrattuale del dopo guerra era tutt'altro che facile a svolgersi per queste ragioni:

a) Perché si trattava di ricostruire ex novo le tariffe convenzionali. Fin dal 1921 Francia, Spagna e Svizzera avevano denunziato i loro trattati di commercio [1] e d'altra parte la guerra aveva rescisso i trattati con gli imperi vinti, con la Turchia e la Bulgaria; per quel che riguarda l'Italia tutti i trattati con tariffa speciale erano decaduti fuorché quello col Giappone. [2] Non esistevano perciò né tariffe convenzionali esten-

[1] PORRI, *La politique commercial de l'Italie*, Paris Sirey 1934, pag. 66.

[2] MORTARA, *Sulla politica doganale italiana nel dopo guerra* — Annali di economia, giugno 1934, pag. 451.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sibili attraverso la clausola della nazione più favorita, né concessioni già fatte che potessero servire di esempio e pressione per i terzi.

b) Tutti i paesi avevano rialzata o maggiorata la loro tariffa in modo da avere in mano nuove « armi di contrattazione ». La Francia per esempio aveva alzata la tariffa massima al 200% della minima, mentre lo scarto era soltanto del 50% nell'anteguerra e si accingeva a « trattare fra le due tariffe »; la Germania, per neutralizzare gli effetti della temporaneamente impostale clausola unilaterale della nazione più favorita, non concedeva nessuna riduzione tariffaria.

c) La precarietà delle condizioni internazionali, sopratutto delle monetarie, imponeva ai contraenti delle limitazioni di tempo, (la Francia per esempio in un primo periodo desiderava che i suoi accordi non superassero la durata di un anno [1] e delle limitazioni di vincolo): quando, con assai grande successo, nel trattato con la Francia del 1927, i nostri plenipotenziari riuscirono ad ottenere il vincolo della tariffa minima fu stabilito che esso sarebbe stato mantenuto finché l'indice dei prezzi non fosse salito di più di un quinto. [2]

d) Se da un lato la precarietà delle condizioni monetarie faceva stilare queste clausole, d'altro lato, crisi postbellica, crolli monetari, crolli politici-sociali, avevano ridotto a minimi termini la capacità d'acquisto internazionale di alcuni paesi: ben può dirsi che per ragioni, talune prevalentemente politiche e di nuovo assetto politico-economico, come per la Russia, per ragioni economiche per l'Europa Centrale e per i Balcani, tutti questi paesi avevano un'importanza minima come importatori dei prodotti dai paesi industriali europei. Avere una così piccola importanza significa avere una minima capacità contrattuale nel senso che con essi i paesi esportatori sono indotti a fare soltanto dei trattati a base di clausola della nazione più favorita, non a fare trattati con riduzioni tariffarie, perché non

[1] Porri, op. cit., pag. 67.
[2] Porri, op. cit., pag. 75.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vogliono sprecare i loro mezzi di contrattazione in concessioni che non possono avere adeguata conseguenza di esportazione e sarebbero poi automaticamente estese agli altri paesi, per mezzo della clausola della nazione più favorita, perdendo con questi ogni efficacia di *do ut des*.

Questa riduzione quantitativa dei paesi aventi piena capacità contrattuale, porta naturalmente un ritardo nel formarsi delle tariffe convenzionali, una maggior difficoltà e una maggiore asprezza nelle contrattazioni, perché in quelli che sempre in minor numero diventano i trattati principali è sempre più piccola la quota di riduzioni pacificamente accordate per estensione di concessioni già fatte altrui e sempre maggiore è la quantità delle concessioni che, se si vogliono accordare od ottenere, devono essere messe insieme per la prima volta con caratteri di stretta reciprocità. Accenneremo fra poco alla rapida evoluzione della tecnica contrattuale verso la reciprocità integrale: questo è uno dei primi, minori e meno osservati aspetti.

e) Il ritardo nelle stipulazioni, quando una tariffa convenzionale non esiste affatto o poche ne esistono, è specialmente grave perché non è possibile, o meglio non è efficace, il temporaneo *modus vivendi* fondato sulla clausola della nazione più favorita e continuano perciò a restare in vita, fra i singoli popoli, le così dette quote di contrattazione che non hanno, lo si sa, una ragion d'essere nella economia del paese che le pone, ma la hanno soltanto nell'intenzione di sopprimerle in cambio di soppressioni altrui. La permanenza di queste quote di contrattazione è perciò un onere imposto senza diretto scopo, (meglio anzi a causa del ritardato raggiungimento del suo scopo) all'economia di un paese. Ma ciò non basta: la permanenza di queste quote finisce per ridurre la stessa capacità contrattuale del paese in quanto esse hanno, nel loro permanere, una capacità protettiva, che chiamerei preterintenzionale, che fa nascere alla loro ombra ulteriori imprese marginali, che sarebbero ultramarginali rispetto alla preventivata quota della tariffa convenzionale, che riescono invece a vivere entro la quota « di contrattazione » della tariffa e che perciò, col loro stesso nascere e la loro stessa vita

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mutano lo scopo di quella quota rendendola permanentemente, necessaria e imponendone il mantenimento. Il che naturalmente allontana la possibilità del trattato, disarma coloro che il trattato dovranno contrattare.

f) Se il ritardo generico delle stipulazioni porta queste conseguenze, altre conseguenze caratteristiche porta il vario ritardo dei singoli paesi. Anche questo avvenne nel dopoguerra. La ricostruzione su basi nuove dei rapporti economici contrattuali non fu contemporanea in tutti i paesi: alcuni furono ritardatari; così i paesi vinti che, essendo stata loro imposta temporaneamente dai trattati di pace la clausola della nazione più favorita unilaterale, si rifiutavano, per frustrarne l'efficacia, ad ogni riduzione contrattuale, così, in larga parte, la Russia separata dagli altri paesi per ragioni politiche, talvolta minacciata di blocco economico, quasi sempre, in questo primo tempo, impacciata dal mancato riconoscimento.

Questo ritardo di alcuni paesi mise in assai grave imbarazzo quelli che li avevano preceduti nelle stipulazioni economiche: infatti la concessione della clausola della nazione più favorita da parte di questi significava la cessione gratuita di un ormai largo gruppo di concessioni fatte a terzi paesi: la concessione della clausola della nazione più favorita da parte di quelli non significava nessuna facilitazione perché nessua facilitazione era stata ancora da quelli accordata ad alcuno. La reciprocità della stipulazione era perciò pienamente falsata, alcuni davano gratuitamente molto, altri, attraverso la fallace ripetizione della stessa formula, non davano niente. Si poteva, è vero, obiettare che essendo la clausola della nazione più favorita anche *pro futuro* le concessioni sarebbero venute in un secondo tempo quando il paese ritardatario nelle stipulazioni dei trattati ne avesse concluso un buon numero, ma il futuro è sempre più dubbio del presente, né sussisteva la certezza che nel futuro sarebbe dal paese ritardatario seguita una politica di concessioni doganali, senza contare che la reciprocità era garantita per il futuro dalle due formule *pro futuro*, né appariva quindi logico accoppiare come reciproche una formula *pro praeterito* con una *pro futuro*.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Anche questo fatto è una spinta al progressivo prevalere della preoccupazione della reciprocità rispetto a quella della parità. Per l'Italia la questione si presentò con l'Austria, l'Ungheria, la Jugoslavia e, specialmente grave, con la Germania: fu superata (con la Germania gennaio 1925) eccettuando dalla clausola della nazione più favorita alcuni prodotti (eccezioni tolte più tardi). Appare qui un fatto caratteristico: è uno dei paesi sostenitori della clausola della nazione più favorita, l'Italia, che è costretto in un secondo tempo, quando già le ostilità alla clausola di altri (la Francia) sono o si avviano ad essere superate, a ricorrere esso (né è la prima volta) alla limitazione della clausola.

g) Le riduzioni che reciprocamente gli stati contraenti si accordavano erano, nella loro efficacia, falsate dalle oscillazioni monetarie del tempo non soltanto per il fatto che, come si sa, il cadere della moneta in un paese, funzionava come un premio all'esportazione e come un aumento di dazio di importazione, ma anche per il fatto che il periodo di ascesa dei prezzi che molte nazioni, nel tempo susseguente la guerra, attraversavano, si concretava in un ritardo di acquisti dei prodotti la cui acquisizione era ritardabile, in un immutato acquisto di prodotti di necessità non procrastinabile. Questo faceva sì che le riduzioni e le facilitazioni doganali non solo erano falsate in blocco per i fenomeni monetari che sopra abbiamo accennato, ma erano anche variamente efficaci a seconda che si trattava di prodotti il cui acquisto era o non era ritardabile.

L'osservazione del carattere di alcune esportazioni italiane di acquisto evidentemente procrastinabile, di altre di acquisto riducibile, mentre spesso né procrastinabili né riducibili erano le importazioni italiane, può corroborare l'ipotesi di varia efficacia delle facilitazioni doganali scambiate in reciprocità nei nostri trattati di commercio, ma concretatesi in differenti aumenti quantitativi nel campo delle importazioni e nel campo delle esportazioni e può innestare su questa ipotesi una interpretazione del progressivo accentuarsi della preoccupazione italiana della bilancia dei pagamenti.

D'altro canto, il crescere del prezzo di alcune derrate di prima

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

necessità, portava temporaneamente a soppressioni di dazi fatte autonomamente e quindi senza alcuna efficacia contrattuale (così in Italia temporaneamente per il grano e parzialmente per lo zucchero); portava d'altra parte a fissazione di prezzi d'imperio che falcidiavano, sopprimevano per i produttori interni gli effetti della protezione o dell'alto prezzo con utilità generale naturalmente, ma con squilibrio, della distribuzione protettiva nel paese.

h) Una difficoltà contrattuale che esisteva anche nell'anteguerra e che occorre solo accennare in quanto nel dopoguerra si fece più acuta, è quella del carattere autonomo di alcune tariffe, nelle quali veniva accordata per trattato la quota minima, ma non la garanzia, di immutabilità di questa quota.

Il fenomeno esistente anche anteguerra era aggravato per la facilità con la quale si mutavano nel dopo guerra le tariffe; sì che un trattato formulato in questi termini aveva soltanto il valore di una concessione di clausola della nazione più favorita e non poteva equamente essere scambiato in reciprocità che con questa clausola, reciprocità però che non era accettata dall'altra parte contraente. La difficoltà fu superata ottenendo il vincolo di alcuni dazi, così per esempio per quanto riguarda l'Italia con la Francia, così con la Finlandia. [1]

i) Anche l'uso da parte di alcuni paesi e specificamente degli Stati Uniti della clausola della nazione più favorita condizionata, anziché della incondizionata, avrebbe potuto rendere acuta una questione che già esisteva nell'anteguerra ma che poteva arroventarsi nelle discussioni postbelliche: non si trattava qui di stipulare nuovi trattati ma di interpretarne, in relazione alle recenti stipulazioni con terzi paesi, dei vecchi: per l'Italia quello del 26 febbraio 1871, la cui clausola della nazione più favorita di carattere condizionato era dagli Stati Uniti interpretata come avente gli stessi effetti della clausola incondizionata in quanto

[1] Specialmente caratteristiche furono in questo campo le trattative fra l'Italia e la Francia; quelle che condussero all'accordo del 13 Novembre 1922 girarono la questione non vincolando i dazi francesi, ma riconoscendo all'Italia il diritto di denunziare il trattato in qualsiasi momento ogni volta che la Francia alzasse i dazi minimi su certe merci di speciale importanza per l'Italia (art. 24 del trattato); quelle che conclusero al trattato del 26 e del 27 giunsero a vincolare alcuni dazi francesi, alla condizione che l'indice dei prezzi non salisse più di un quinto.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

anche le concessioni fatte con correspettivo al primo stipulante erano poi per la clausola incondizionata vigente fra gli Stati europei concesse a terzi gratuitamente.

Tale interpretazione violava la reciprocità perché dava alla stessa clausola un valore incondizionato a favore degli Stati Uniti conservandole un valore condizionato rispetto all'Italia. [1] Pure l'Italia come già aveva fatto anteguerra non insistè nel dibattito non permettendo che la questione si invelenisse come avvenne per ragioni simili in Francia.

Più tardi, nel trattato con la Germania del 1923 e in altri più recenti gli Stati Uniti hanno adottato la clausola incondizionata.

k) La nuova tecnica dei dazi compensatori della svalutazione monetaria portava, essa pure, a difficoltà nel campo contrattuale: sia perché appariva discutibile la applicabilità di quei dazi, non dico in caso di precedente vincolo doganale contrattuale, ma anche in caso di semplice stipulazione di clausola della nazione più favorita (onde l'incontro di questi dazi compensatori con un trattato finiva spesso per dar luogo a tutto un nuovo fiorire di dazi di rappresaglia) sia perché l'applicazione stessa del dazio compensatore dava luogo a continue discussioni in quanto un tal dazio può considerarsi, diciamo così, legittimo non se una moneta è svalutata, ma se nella prima fase della svalutazione esiste una sproporzione fra potere di acquisto interno e potere di acquisto internazionale: donde la continuamente riaperta discussione su questa non sempre inconfutabilmente controllabile circostanza di fatto.

l) Ma fra tutte, forse, la difficoltà maggiore che la politica contrattuale incontrava era la stipulazione coi paesi aventi monopoli del traffico internazionale. In essi infatti la regolamentazione indiretta del traffico fatta dallo Stato mutando con i dazi i costi del traffico e i prezzi sul mercato interno, era accoppiata all'azione diretta dello Stato, in quanto monopolista acquirente all'estero più o meno direttamente e, più o meno direttamente

[1] Di Nola, *I trattati di commercio e l'evoluzione della politica economica italiana* (pubbl. dell'Ist. sup. di scienze economiche di Firenze). Firenze, Seeber 1935, pag. 8–9.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vendente all'interno. Evidentemente ogni garanzia sulla regolamentazione indiretta da parte di questi Stati era inefficace senza una garanzia per la loro azione diretta. La garanzia per la loro azione diretta era efficace soltanto in forma di impegni di acquisto. Nacquero così nei nostri trattati e in quelli di altri paesi i tipici contingenti contrattuali di acquisto: non sono i contingenti volti a limitare le importazioni della guerra, né quelli simili che rinasceranno fra poco con la crisi, ma sono degli impegni quantitativi di compera che contrattualmente gli Stati monopolisti assicurano ai loro contraenti, onde siano garantiti rispetto a quell'azione diretta dello Stato che, come abbiamo visto, può frustrare gli eventuali impegni assunti limitatamente alla sua azione indiretta. L'Italia stipulò contingenti di questo tipo con Stati aventi monopoli parziali, (frequente nei paesi nordici il monopolio del vino) con lo Stato avente monopolio totale, la Russia. [1]

m) Questo sistema dei contingenti contrattuali di acquisto doveva di lì a poco servire, insieme talvolta con un regime preferenziale esplicito, a superare un'altra tipica difficoltà del dopo guerra: era accaduto nel dopo guerra che circostanze economiche, politiche, sociali avevano posto le produzioni ed esportazioni di alcuni paesi (esportazioni che si noti bene erano per quei paesi tipiche, insostituibili e fondamentali) in condizioni di netta inferiorità rispetto ad altri: si pensi per es. al caso dei cereali centro europei nei confronti dei cereali americani; in questi casi, lo stipulare con le due parti come anteguerra trattati in parità di trattamento significava dare di fatto a coloro che, per vantaggi, forse transitori ma attualmente insuperabili, si trovavano in condizioni di superiorità, la possibilità di sostituire integralmente gli altri. Una concessione perciò fatta in questi termini era per i paesi trovantisi in condizioni di inferiorità grandemente illusoria ed essi, per effettivamente rispondere in reciprocità con altre concessioni, richiedevano qualche cosa di più efficace e cioè un regime preferenziale. Ma il regime preferenziale

[1] Art. 3 della convenzione. v DI NOLA. op. cit. pag. 10.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

integralmente applicato a tutta una categoria di importazioni aveva, se adeguato, il difetto inverso, di escludere cioè in pieno il paese in condizioni economiche più adatte. [1] Per superare questi caratteristici ostacoli del dopoguerra assai spesso si ricorse al contingente, o come contingente di acquisto, o come contingente di preferenza, nel senso che la richiesta di preferenza doganale non fu estesa a tutte le importazioni ma soltanto ad una quota di esse; il che praticamente equivaleva al contingente di acquisto perché metteva, per quella quota, in posizione di netta superiorità un paese volgendo verso di lui le compere, lasciava per il resto degli acquisti all'altro paese la sua naturale superiorità.

n) Attraverso ai fenomeni e per le ragioni che abbiamo viste, le stipulazioni commerciali non giunsero quasi mai a consumare, diciamo così, tutto il margine contrattuale. Questo insuccesso della politica contrattuale, dovuto all'irrigidimento dei contraenti, poneva un'ultima difficoltà e un ultimo problema, che appunto, in quanto dalla politica contrattuale del primo tempo non risolto, diventò un problema anche della politica economica autonoma italiana e fu forse un coefficiente (non certo il più importante) di spinta verso le più recenti forme di politica contrattuale: se nella sua prima programmazione la politica doganale italiana, formulata con certe quote di dazi che dovevano rimanere e con altre che si dovevano perdere nella contrattazione, essendo queste specialmente alzate per mero scopo contrattuale su produzioni non interessanti specialmente la vita economica del paese, rispondeva ad una equilibrata concezione dei veri interessi italiani appunto in quanto si prevedeva la soppressione della quota di contrattazione, il rimanere preterintenzionale di essa non ha finito per squilibrare la politica

[1] Vedi per l'illustrazione di questo problema e dei molti progetti avanzati per superarlo nell'Europa centrale, i miei scritti:

— *I progetti di preferenza doganale agli Stati dell'Europa centro-orientale* — Atti della R. Accademia dei Georgofili, Vol. XXX 1933.

— *La crisi degli Stati agrari europei e i progetti doganali a loro favore* — Rivista internazionale di Scienze Sociali, settembre 1933.

— *La conferenza di Stresa e il « Memorandum » per gli Stati danubiani* — Rivista internazionale di Scienze Sociali, gennaio 1934.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

doganale italiana, per squilibrarla proprio a favore di quelle produzioni che meno interessavano al paese, tanto che proprio su esse si era disposti a cedere per favorire le esportazioni delle altre ?

Questa domanda che, così genericamente formulata (né può esserlo altrimenti qui), sembra avere un sapore troppo dottrinale, può essere chiave di interpretazione di molti specifici provvedimenti doganali autonomi e contrattuali.

Attraverso queste difficoltà, con progressive riprese che fanno passare molte stipulazioni prima attraverso la fase del *modus vivendi*, per giungere poi alla formulazione definitiva pur essa di breve durata e quindi continuamente revisibile, si svolge la costruzione contrattuale fascista come quella di tutti gli altri stati d'Europa.

3. — Conseguenza di queste difficoltà, di tutte le circostanze storiche e di tutta la mentalità del dopo guerra, i trattati economici stipulati in questo periodo assumono queste speciali caratteristiche:

a) Riduzione della durata dei trattati, quasi sempre decennale nell'ante guerra, a termini brevissimi: annuali o magari semestrali.

Si pensi che tutti i principali trattati italiani dell'ante guerra erano stati conclusi nel 1904 — 1906 — 1907 e dovevano scadere alla fine del 1917. Quasi tutti i patti commerciali dell'immediato dopo guerra sono conclusi per un anno o sei mesi; fanno solo eccezione il trattato con l'Albania e con l'U. R. R. S. conclusi per tre anni, quello con la Germania concluso per cinque anni, [1] quello con la Cecoslovacchia concluso nel 1921 con scadenza al 31 dicembre 1925. [2] La brevità della durata esclude

[1] Alla durata di cinque anni era opposto come eccezione il caso di adozione di nuove tariffe: il che praticamente significava, sia pure attraverso l'elaborazione di una tariffa nuova, la facoltà di svincolare i dazi quando una delle due parti lo volesse.

[2] Vedi per tutte le clausole dei trattati cui d'ora innanzi accenneremo la pubblicazione prima curata dal Ministro dell'Economia Nazionale poi da quello delle Corporazioni « I trattati di commercio fra l'Italia e gli altri Stati » — Roma, Libreria dello Stato, 1927 (2 vol.) 1929, 1934. Si veda nel primo volume la bella prefazione di A. Di Nola.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

poi, e anche qui il danno è preciso, la contemporaneità delle scadenze.

Né la durata è indicata soltanto dalla scadenza del trattato, ché spessissimo nel trattato stesso, sono previste clausole di anticipata rescindibilità e spesso anche l'ampiezza e la varietà di queste clausole rende del tutto discrezionale per le parti la rescissione, senza contare che il caso di forza maggiore difficilmente invocabile ante guerra può presentarsi adesso e può essere invocato con ogni facilità.

Questo fatto, conseguenza dell'incertezza del dopo guerra, e di per sé causa di continue incertezze in quanto alea, pesa a separare i rapporti internazionali fra i popoli e ad impedirne ogni costruzione a lunga scadenza.

Questo fatto porta ad un mutamento nella tecnica stessa e nella mentalità con cui i trattati vengono messi insieme, perché, mentre nell'anteguerra la loro inderogabilità decennale dava luogo ai più maturi studî e alle più ponderate indagini preparatorie, attualmente la loro brevissima durata e la loro facile rescindibilità dà alla stipulazione piuttosto un carattere sperimentale che un carattere decisivo: se le cose non vanno si è sempre in tempo a cambiare. Per modo che al grave periodo decennalmente ricorrente del rinnovamento dei trattati, caratterizzato da lunghi studî e discussioni, è succeduto un tempo di continuata sperimentazione e di continuata discussione. Dal che derivano non solo le conseguenze di incertezza che tutti comprendono, ma anche tutto uno spostamento nei programmi e nella tecnica contrattuale: se la discussione è praticamente sempre aperta, è evidente che nei suoi rinnovati dibattiti essa sempre più si orienterà verso criterî di stretta reciprocità; e, per far giuocare in tal senso tutti i mezzi, è evidente che sempre più largamente si cercherà di eliminare le concessioni aventi carattere gratuito, a causa delle clausole di parità internazionale: donde il progressivo smantellamento della clausola della nazione più favorita.

Questo è aggravato dal fatto che la brevità esclude, come abbiam visto, praticamente, la contemporaneità. Quando i prin-

cipali trattati scadevano e si rinnovavano pressoché contemporaneamente, ben si comprende che l'onere delle concessioni gratuite e immediate, attraverso la clausola della nazione più favorita, tendeva ad esser praticamente (non contrattualmente) limitato nel tempo: la contemporaneità permetteva facilmente la nozione e la valutazione delle conseguenze della clausola ed escludeva con assai grande probabilità che altre gravi conseguenze contrattualmente importanti e *contrattualmente disarmanti* si sarebbero avute nel futuro. Ora il continuo rinnovamento dei patti porta a continue discussioni di reciprocità ed è evidente che ha meno mezzi di discussione e di concessione in reciprocità colui che, avendo già precedentemente concluso molte stipulazioni, vede il contenuto di esse esorbitare dalle sue possibilità di discussione in quanto fu senz'altro gratuitamente e immediatamente concesso per la clausola della nazione più favorita. Fra le molte obiezioni rivolte a questa clausola, questa è una delle meno note, ma non una delle meno gravi.

La brevità dei trattati economici porta infine a staccarli assai largamente dalla interdipendenza coi trattati politici: non è un fatto generale, ma è una spiccata e ben caratterizzata tendenza specialmente interessante per noi che studiamo la politica doganale in relazione alla preparazione militare.

Se pur si lasciano da parte i trattati economici settecenteschi come quello di Methuen [1] come quelli che seguirono la pace di Utrecht, ratificati o meno per specifiche ragioni politiche [2] come quello che seguì il patto di famiglia borbonico, quello di Eden [3] o quello franco-americano, tutti tipicamente motivati da premesse politiche, e si viene all'800, il secolo in cui l'economico sembrò rimanere più nettamente separato dal politico, si trova che moltissimi trattati economici, tutti quelli che più profondamente segnarono la storia, avevano delle concause politiche:

[1] J. Mazzei, *Politica doganale differenziale e clausola della nazione più favorita*. Firenze, Seeber 1930, p. 403 e seg.

[2] J. Mazzei, Idem, p. 567 e seg.

[3] J. Mazzei, *Politica economica internazionale inglese prima di Adamo Smith*. Milano, Vita e Pensiero, 1924, 359 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

si pensi ai trattati che prepararono lo Zollverein, si pensi ai trattati liberisti di Cavour, si pensi, dal punto di vista francese, al trattato, così detto, di Cobden, si pensi al giuoco dei trattati di Bismarck con l'Austria, trattati di avvicinamento per l'alleanza, di allontanamento per lo Zollverein, si pensi infine al così detto sistema dei trattati dell'Europa centrale, nettamente connessi con la triplice alleanza.

Ora, ai dì nostri, poche stipulazioni economiche hanno delle premesse e dei precisi nessi politici, non perché la mentalità dei tempi nostri tenda a staccare l'economico dal politico, ché anzi ha un indirizzo precisamente inverso, ma perché la brevità la saltuarietà, l'inconsistenza, come concessioni costruttive, dei trattati impediscono che questo sia praticamente fattibile. Un sintomo delle intenzioni di fruire a scopi politici delle concessioni economiche può riscontrarsi nelle neonate clausole di riservata preferenza regionale: clausola baltica, clausola balcanica, [1] clausola tra gli Stati della Piccola Intesa; [2] la prova della scarsa loro efficacia a conseguire l'intento è data dal fatto che ben spesso e bene a lungo queste clausole di riservata possibilità rispetto ai terzi sono rimaste senza nessuna realizzazione fra i previsti contraenti. A questa preterintenzionale inefficacia politica della maggior parte delle stipulazioni economiche di dopo guerra fanno eccezione le stipulazioni dell'Italia con l'Austria e l'Ungheria e ha fatto eccezione, nella valutazione di coloro che vi si opposero, il progetto di unione doganale austro-tedesca. Improntate ad una generica mentalità politica pacifista immobilizzatrice possono considerarsi molte stipulazioni di Ginevra.

Questa scarsa collegabilità delle stipulazioni economiche colle politiche potrebbe, sotto molti aspetti, sembrare un vantaggio: in realtà essa è conseguenza di un duplice fatto dannoso: la precarietà dei legami economici, la precarietà dei legami poli-

[1] J. Mazzei, *Parità e preferenza doganale nel dopo guerra*, Firenze, Seeber.

[2] J. Mazzei, *I progetti di preferenza doganale ai cereali degli Stati dell'Europa centro-orientale*. Atti dell'Accademia dei Georgofili, anno 1933, vol. XXX.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tici; essa è causa precipua della tendenza dei singoli popoli all'autarchia economica.

Anteguerra erano i varî sistemi politici che tendevano, nel loro complesso, ad essere autarchici collegando i varî paesi ad essi aderenti con preferenze più o meno larvate. Adesso ogni singolo paese *deve*, per ragioni politico-militari, nella piena incertezza di ogni collegamento politico, complicata in questi ultimi tempi dal sistema delle sanzioni, tendere all'autarchia nazionale.

Dal fatto quindi della brevità dei trattati derivano conseguenze politico-militari che non sono normalmente osservate.

b) Le vecchie clausole dei trattati di commercio che riconoscono ai cittadini di ognuna delle alte parti contraenti il diritto di *entrare e di risedere* sui territori dell'altra, clausole largamente usate fino dalle prime stipulazioni economiche [1] e diventate così lapalissiane nel secolo scorso che talvolta anche si omettevano, non sono oggi mutate nella forma, ma si è d'accordo nel dare ad esse un significato restrittivo nel senso che non si considera da esse limitato il diritto dei singoli Stati di impedire l'immigrazione, di limitare e sottoporre a periodiche autorizzazioni la residenza degli stranieri, di impedire agli stranieri attività economiche rimunerate, non solo in quanto si tratti di caratteristiche professioni di interesse nazionale, ma anche semplicemente in quanto si tratti di attività nelle quali esiste un certo numero di nazionali disoccupati.

c) Tutte le norme di stabilimento vengono nel dopo guerra curate dai singoli Stati con disposizioni speciali e spesso sottoposte a restrizioni, donde il cadere, come vedremo tra poco, delle stipulazioni di parità nazionale in questo campo, donde, frattanto, tutto un nascere di nuove stipulazioni conseguenza delle nuove restrizioni. L'idea della opportunità nazionale e militare di premunirsi contro gli accaparramenti delle principali forze produttive nazionali o dei posti di comando da parte degli

[1] Vedi un elenco delle prime e più comuni formule dei trattati di commercio a pag. 793 del mio *Schema di una storia della politica economica internazionale* — Nuova collana di economisti. Vol. III, Torino, Utet, 1936.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

stranieri porta a questa legislazione e a questa contrattazione; donde particolari nuove clausole nei trattati, sulle società commerciali, le società finanziarie, le industriali, quelle di trasporto e di assicurazione; donde riserve mantenute nei trattati circa le attività dei sudditi stranieri e perfino, in alcuni paesi, circa i loro diritti di possesso immobiliare per esempio nelle zone di confine. [1]

d) Altra caratteristica dei trattati del dopo guerra è lo spostamento del campo della clausola di parità [2] e a limitazione della sua efficacia.

α) Negli articoli dei trattati così detti di stabilimento la parità coi nazionali, che veniva nell'ante guerra sempre sancita in queste clausole, viene ad essere limitata, in quanto le Leggi dello Stato possono, come abbiamo visto, impedire agli stranieri l'esercizio di certe attività e di certe professioni. In relazione a questi casi la clausola di parità coi nazionali, viene ad essere sostituita, e il fatto è estremamente significativo, con la clausola della nazione più favorita: è tutto un campo che per ragioni varie, che possono avere spesso la loro origine nella sicurezza militare, tende a chiudersi, riservandosi ai nazionali, e restando agli stranieri soltanto garantita la parità fra loro.

È tutto un arretramento dei criteri di parità alla parità internazionale con tendenza invece ad eliminare o limitare le concessioni di parità nazionale. Ragioni militari da un lato, ragioni più profonde di concezioni e dottrine etico-politiche d'altro lato spingono a questo.

Può essere a questo punto interessante notare un fatto che, nella sua pur secondaria importanza, è dottrinalmente significativo: esistevano nel '6 e '700, e anche prima, dei casi, nei quali gli

[1] Così il secondo comma dell'art. 2 del trattato italo-cecoslovacco 23 marzo 1921 riserba rispetto « all'acquisto al possesso e all'uso dei beni immobili » le eccezioni e le restrizioni che fossero stabilite dalle due alte parti contraenti per riguardo alla sicurezza dello Stato ». Così il « Regno dei serbi croati e sloveni » poneva in questo tempo delle restrizioni al possesso dei beni immobili da parte di stranieri nella zona entro i 50 k.m. della frontiera. Vedi LUCIOLLI, *Studio sui trattati di commercio e navigazione*. Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma. Roma, Stab. Poligr. dello Stato, 1926.

[2] Sia detto, passando, che le clausole di parità sono molto più numerose di quelle che normalmente si citano. Se ne veda un ampio quadro riassuntivo nel mio: *Politica doganale differenziale e clausola della Nazione più favorita*. Firenze, Seeber, 1932, nelle ultime pagine.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

stranieri non soltanto avevano parità coi nazionali, ma pur anche privilegio sui nazionali: completamente eliminati nell'800 essi sporadicamente riappaiono talvolta adesso per es. nel campo doganale: si pensi alla benzina pagata meno dai forestieri che dai nazionali: questo mostra, e soltanto per questo mette conto sottolineare la questione, che l'idea di precedenza ai nazionali, non è concepita come imprescindibile diritto dei singoli (era un concetto di questo genere che aveva portato nell'800 all'eliminazione di ogni preferenza agli stranieri) ma da un punto di vista unitario in relazione all'unitario interesse nazionale: ogni volta perciò che in relazione a questo superiore interesse nazionale è opportuno che interessi di singoli nazionali siano posposti a interessi di nazionali stranieri, non si esita a farlo.

β) la clausola della nazione più favorita, se da un lato è estesa come abbiamo visto, a sostituire la clausola di parità nazionale, d'altro lato è largamente limitata: limitata rispetto alle merci e limitata rispetto ai paesi ai quali si riferisce: si arriva perfino, in un trattato tra l'Italia e Cecoslovacchia, ad una stipulazione che potrebbe chiamarsi la clausola della nazione più favorita per la clausola della nazione più favorita, nel senso che i due Stati contraenti si impegnano ad accordarsi la clausola ove la concedano a terzi.[1]

La limitazione della clausola della nazione più favorita rispetto alle merci porta ad una novità nell'aspetto dei trattati di commercio, cioè all'inclusione in essi di lunghi elenchi di voci che non significano una riduzione tariffaria convenzionale, ma significano soltanto che esse sono incluse nel trattamento della clausola della nazione più favorita; spesso a questo un altro elenco si aggiunge, quello delle voci i cui dazi non sono

[1] Mette conto di citare questa tipica pattuizione (art. 8 del trattato italo-cecoslovacco del 23 marzo 1921 quinto comma) « Resta parimente convenuto che, per quanto riguarda l'ammontare dei dazi di importazione, la concessione del trattamento della nazione più favorita nei termini stabiliti dal presente articolo, sarà reciprocamente obbligatoria fra le due alte parti contraenti, solo in quanto esse accordino un tale trattamento a una terza potenza qualsiasi. Quella delle due alte parti contraenti che in materia di dazi di importazione non accordasse il trattamento della nazione più favorita senza condizioni e compensi a nessun altro Stato sarà in facoltà di farne cessare l'applicazione anche verso l'altro mediante preavviso da dare due mesi prima. In questo caso l'obbligo di applicare il trattamento della Nazione più favorita verrà a cessare anche per l'altra alta parte contraente ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ridotti ma soltanto vincolati. Donde, quindi, la possibilità di fin dieci elenchi di voci nei trattati:[1] doppio elenco delle riduzioni convenzionali alle importazioni, doppio elenco delle riduzioni convenzionali alle esportazioni, doppio elenco dei dazi di importazione vincolati, doppio elenco delle merci godenti della clausola della nazione più favorita.

Se da un lato così si elencano le merci alle quali solo la clausola della nazione più favorita è applicabile, d'altro lato, nelle singole concessioni tariffarie, si cerca di specificare le merci nel modo il più minuto e il più accurato per restringere la loro estensibilità per effetto della clausola della nazione più favorita. Donde una specie di contrasto fra i due elenchi tariffari: in quello delle riduzioni si fa tutto uno sforzo di specificazione per diminuirne l'estensibilità attraverso la clausola, accordata in terzi trattati, in quello delle merci, che godono della clausola, tutto uno sforzo per renderlo comprensivo delle concessioni accordate ad altri paesi.

Si diffondono d'altra parte le eccezioni alla clausola della nazione più favorita di limitazione regionale; clausole iberiche[2] portoghesi[3] baltiche[4] russe[5] balcaniche della Piccola Intesa, ottomane[6] cubane e, in questi ultimi tempi, una nuova clausola austriaca che non è più quella temporanea sancita dall'art. 222 del trattato di San Germano, ma è posta per riservare la preferenza concedenda all'Austria in esecuzione dei progetti di Stresa e di analoghe stipulazioni.

[1] L'Italia pur essendo sempre stata in questo periodo sostenitrice della clausola della nazione più favorita stipulò clausole limitate coll'Austria (28 aprile 1923) con la Spagna (15 novembre 1923) con l'U. R. S. S. (7 febbraio 1924), con la Finlandia (22 ottobre 1924), con l'Ungheria (20 luglio 1925). In questi trattati uno specifico elenco indica a quali merci la clausola è riserbata.

[2] Per riserbare la preferenza fra i paesi iberici: vedi l'art. 5 comma *d*) del nostro trattato del 15 novembre 1923 con la Spagna; vedi anche i trattati della Spagna col Belgio 26 ottobre 1925, con la Finlandia 16 luglio 1925, con la Norvegia 7 ottobre 1922, con la Svezia 4 maggio 1925, con l'Ungheria 17 giugno 1925, con la Germania 7 maggio 1926.

[3] Il Portogallo riserba le preferenze eventualmente concedendo al Brasile.

[4] Per riserbare le preferenze fra i paesi Baltici; vedi il comma quarto dell'art. 13 del trattato italo-finlandese del 22 ottobre 1924, vedi il comma c) dell'art. 4 della convenzione italo-lettone del 25 luglio 1925.

[5] Per riserbare le preferenze fra i paesi già appartenenti all'impero russo e ai paesi asiatici limitrofi vedi il comma d) art. 7 della convenzione italo-russa del 7 febbraio 1924.

[6] Per riserbare la preferenza agli Stati dell'ex impero turco vedi art. 6 della convenzione commerciale del 24 luglio 1923 acclusa al trattato di pace di Losanna della stessa data.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Si aggiungono infine alcune eccezioni che trovano la loro tipica ragion d'essere nelle condizioni del dopo guerra, così quella per la clausola anti valuta dumping [1] e quella per le riparazioni. [2]

La questione della clausola della nazione più favorita nel dopo guerra non è riassumibile in poche parole perché essa implica il problema che nell'immediato dopo guerra è stato centrale per tutta la politica economica contrattuale: parità o preferenza? Preferibile un sistema di parità internazionale che impedisca le artificiali correzioni della geografia nel campo economico e le conseguenze politiche che da esse derivano, ma non riesca ad abbassare i dazi, o preferibile un sistema di aggruppamenti preferenziali che riesca, nei limiti di questi, ad abbassare i dazi, restando però essi differenzialmente alti oltre quei limiti con una quantità di conseguenze politiche ed economiche? Il problema è stato non risolto, ma superato dalla tecnica doganale del secondo periodo che studieremo. La enunciazione di esso era però necessaria a comprendere l'importanza che nel periodo che studiamo assumeva la questione della clausola della nazione più favorita. Rimando ad altro mio scritto chi voglia studiare a fondo il problema. [3] Qui occorre solo limitarci alle formulazioni tecniche della clausola della nazione più favorita ed anche per essa in modo sommario rinviando il lettore agli studî particolari sull'argomento. [4]

Basti qui dire che in questo primo periodo si delineò prima

[1] Per riserbare il diritto di imporre dazi differenziali in caso di dumping della valuta: vedi l'art. XII del trattato austro-inglese del 2 maggio 1924, l'art. III del trattato anglo-cecoslovacco del 14 luglio 1923 R. Riedl, *La clause de la nation la plus favorisée* — Comité autrichien de la Chambre de Commerce Internationale Vienna, 1928. Anche per i precedenti casi pei quali noi abbiamo citato esempi italiani può trovarsi nel Riedl una abbondante esemplificazione straniera.

[2] La Francia riserbò la preferenza alle merci cedute in conto riparazioni.

[3] J. Mazzei, *Parità e preferenza doganale nel dopo guerra.* Firenze, Seeber, 1932 (Vol. III° delle pubblicazioni del R. Ist. Superiore di Firenze).

[4] R. Riedl, *La clause de la nation la plus favorisée.* Paris, Sirey, 1928. Riedl. *Dérogations à la clause de la Nation la plus favorisée.* Paris, Sirey, 1931. Viner, *The most favoured nation clause.* Index (Stockholm). January 1931. D. Roman Perpino Grau, *Hacia el abandono de la clausola de la nacion mas favorecida.* Madrid, 1934 J. Mazzei, *Le evasioni e le eccezioni alla clausola della nazione più favorita.* Raccolta degli scritti in memoria di Giuseppe Toniolo curata dall'Università Cattolica del S. Cuore. Milano, Vita e Pensiero, 1929.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

un movimento per l'abbandono della clausola della nazione più favorita, movimento che risultò inefficace e ripiegò ben presto sulla adozione della clausola di tipo incondizionato, ma sempre più limitata rispetto alle merci, rispetto ai mezzi tecnici, rispetto allo spazio, finché i più recenti sistemi non riuscirono a largamente frustrarla nonostante che in tutti i trattati essa sia pur sempre inclusa.

Fatti caratteristici del periodo che stiamo osservando: la Francia, in un primo tempo esplicitamente ostile alla clausola, è dalle circostanze costretta a ritornare ad essa, e gli Stati Uniti per la prima volta dal tempo della loro indipendenza si convertono dalla clausola condizionata alla clausola incondizionata. [1]

e) La tendenza ad evitare la estensione mondiale della clausola della nazione più favorita, limitando le riduzioni ad alcuni paesi e dando talvolta a queste riduzioni un carattere di gradualità crescente, ha fatto nascere varî progetti di stipulazioni preferenziali tipici del dopo guerra, alcuni bilaterali altri (Stresa) plurilaterali, sui quali non è il caso di molto insistere perché sono rimasti non realizzati: si pensi al progettato Anschluss austro-tedesco, che pur nelle sue linee aveva i caratteri dello Zollverein ma assumeva dei caratteri di gradualità e ammissibilità di terzi tipiche del dopo guerra e che, come si sa, cadde davanti all'opposizione internazionale; si pensi ai progetti di Stresa disegnati plurilateralmente per essere realizzati bilateralmente e, come si sa, soltanto in piccola parte realizzati. [2] Si pensi alla convenzione di Ouchy fra il Belgio e Olanda, la più tipica, colle sue clausole di gradualità, di equità e di adesione, non realizzata però per l'opposizione inglese invocante l'art. 1 del trattato di commercio fra Olanda e Inghilterra del 27 ottobre 1837 (clausola della nazione più favorita). [3]

f) Questi progetti nuovi di stipulazione han dato luogo

[1] Trattato con la Germania dell'8 dicembre 1923.

[2] J. Mazzei, *La Conferenza di Stresa e il Memorandum per gli Stati danubiani*. Rivista Internazionale di Scienze sociali, gennaio 1934.

[3] D. Roman Perpino Grau, op. cit.; J. Mazzei, *Parità e preferenza doganale nel dopo guerra*. Firenze, Seeber, 1932 (vol. III delle pubblicazioni del R. Ist. Sup. di Scienze Ec. e Comm.).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

al formarsi di alcune interessanti clausole nuove: la così detta *clausola di adesione* che rende l'unione preferenziale accessibile a coloro che dichiarino di assumere gli obblighi dei primi stipulanti: clausola questa non sempre formulata con uguale buona volontà e con uguale efficacia rispetto ai terzi; la così detta *clausola di equità* che comunque sia, abbiano o non abbiano i terzi fatto questa dichiarazione, applica loro i vantaggi stabiliti fra gli stipulanti quando i terzi abbiano *di fatto*, sia pur senza formale dichiarazione, adempiuto gli obblighi cui gli stipulanti si erano impegnati. [1]

g) Una clausola tipica del dopo guerra che citiamo fra queste prime perché, pur riguardando la valuta, non rientra nella tecnica e nei termini delle stipulazioni valutarie che vedremo fra poco, è quella che, appunto quando nacque, fu chiamata « clausola di valuta » e che impegna uno Stato che ha una legislazione di intervento distributivo della valuta internazionale ad usare la quota proveniente dalle sue esportazioni nei territori dell'altra parte contraente in importazioni da quei territori finché ve ne sia domanda. [2]

h) Due differenze fra i vecchi e i nuovi trattati potrebbero trarre in inganno chi facesse il confronto:

α) la maggior quantità di voci elencate nelle tariffe convenzionali post belliche potrebbe far pensare ad una maggior larghezza di riduzioni, mentre invece esse sono semplicemente conseguenza dell'aumentato numero delle voci delle tariffe, con-

[1] Per uno studio di queste formule vedi: J. MAZZEI, *Le unioni doganali aperte*. Economia, novembre 1931. Vedi a tal proposito la già citata prefazione del DE NOLA pag. XX.

[2] La clausola fu posta nell'accordo del 1 maggio 1933 fra l'Argentina e la Gran Bretagna. L'Argentina aveva istituita infatti una Commissione dei cambi che disponeva delle valute ricavate dalla esportazione dei prodotti argentini, destinandole anzitutto al pagamento degli interessi dei debiti contratti all'estero, poi al saldo dei debiti commerciali per importazioni ritenute indispensabili, quindi alle necessità delle imprese di pubblica utilità (ferrovie, ecc.), infine al pagamento delle importazioni non strettamente necessarie, ed alle rimesse eventuali dei privati (emigrati, ecc.).

Nel trattato con la Gran Bretagna (art. 2 paragrafo 1) fu stabilito che « fino a quando sarà in vigore nell'Argentina un sistema di controllo dei cambi, le condizioni alle quali le valute estere potranno essere accordate, saranno tali da assicurare che — per le normali rimesse dell'Argentina alla Gran Bretagna — verrà concesso l'intero ammontare di sterline ottenuto con le vendite di prodotti dell'Argentina nella Gran Bretagna, fatta deduzione di una ragionevole somma annuale per il servizio dei debiti esteri (nazionali, provinciali e municipali) contratti dall'Argentina con Paesi diversi dalla Gran Bretagna ». Vedi L. GADDI, *Nuovi metodi di politica commerciale*. Rivista di politica economica, luglio-agosto 1933, pag. 896.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

seguenza questa della maggiore specificazione dovuta a progressi tecnici o, come abbiam visto, a volontà di ridurre gli effetti della clausola della nazione più favorita;

β) anche la differenza aritmetica fra i dazi generali e i dazi convenzionali e quindi la misura di riduzione accordata nei trattati appare maggiore dopo guerra che anteguerra, ma neppure questo deve indurre a concludere per una maggior larghezza dei trattati post bellici: si tratta solamente di una conseguenza delle aumentate « quote di contrattazione » che, come abbiam visto, sono una caratteristica della politica economica del dopo guerra.

k) È una necessaria conseguenza dei nuovi confini postbellici, alcuni dei quali rimangono lontani dal mare, la moltiplicazione degli « accordi ferroviari » o genericamente riguardanti il transito delle merci: basti qui ricordare gli accordi nostri per le così dette « tariffe adriatiche » (con la Cecoslovacchia il 21 dicembre 1922, con l'Ungheria il 27 marzo 1924 ecc.).

i) nel campo della navigazione al principio della « assimilazione » delle navi dell'altra parte contraente si aggiungono, in questo periodo, nuove eccezioni a quelle consuetudinarie di anteguerra. Erano consuete di anteguerra le eccezioni per la pesca, il cabotaggio, il servizio dei porti, delle rade e delle spiagge, l'applicazione delle speciali leggi sulla marina mercantile nazionale concernenti l'incoraggiamento per le nuove costruzioni navali. Si aggiungono ora le eccezioni per le così dette « Società di diporto nautico » e per il « trasporto degli emigranti ».

l) caratteristico è il ripetuto impegno, nei trattati di questo tempo di non dare premi all'esportazione: impegno di non fare quello che ognuno tende a fare e che sarà ampiamente, se pur velatamente fatto dopo iniziata la crisi.[1]

m) è il caso di parlare delle così dette clausole di quantità qui, immediatamente prima di intrattenerci delle clausole di rescissione, perché esse possono parzialmente rientrare in quella categoria. Le clausole di quantità pongono il mantenimento o

[1] Così l'art. 11 del nostro trattato con la Svizzera del 27 gennaio 1933.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

la formazione di un determinato volume di traffico come condizione della stipulazione. Qui parliamo del *mantenimento* di un determinato volume di traffico già attualmente esistente, perché se si parla di formazione di una quantità superiore all'attuale, si passa nel campo dei contingenti di acquisto dei quali parleremo più tardi.

Il mantenimento può essere indicato come cifra assoluta, come percentuale [1] o anche come proporzione col traffico di altri paesi: [2] la formula assume, in questo caso, un aspetto, che chiamerei psicologico, più sottile perché è animata da un desiderio di parità che, in armonia, con i tempi e la tecnica nuova, non si ferma a richiedere il mantenimento di disposizioni doganali uguali, ma desidera il mantenimento di quantità o di proporzioni quantitative uguali.

Il non verificarsi di questa prevista condizione quantitativa può portare a varie conseguenze: o al riaprirsi delle trattative fra le due alte parti contraenti per trovare i mezzi perché la condizione si verifichi [3] (e ben si comprende che i mezzi avranno facilmente carattere preferenziale o saranno precisi contingenti di acquisto) o alla rescissione della stipulazione nel qual caso si è davanti alla prima delle nuove clausole di rescissione che stiamo per elencare. [4]

[1] Nella convenzione del 1° maggio 1933 fra Gran Bretagna e Argentina la prima si impegnava a non ridurre di una percentuale superiore al 10 % del quantitativo precedente la importazione di carne da quel paese.

[2] Dice il secondo dell'art. 1 dell'accordo anglo-danese del 24 aprile: « If the imports into Denmark from countries other than the United Kingdom of goods of any of the classes enumerated in Part II of the first Schedule shall in any period of six months during the currency of this Agreement have increased in quantity by more than 30 per cent. as compared with the imports of such goods from those countri es in the six months immediately preceding such period, and if such imports shall also exceed the average imports from the same countries during the corresponding period of the three years 1932, 1933 and 1934, the two Governments shall discuss together any proposals which the Danish Government may wish to make to the Government of the United Kingdom for the purpose of preserving or restoring an economic level of prices. Any measures which may be agreed for this purpose shall not come into operation before the 1st ist july, 1935 ».

Per il commento a questa caratteristica formula vedi: J. MAZZEI, *La nuova politica contrattuale inglese e il recente trattato anglo-danese*. Economia, giugno 1933.

[3] Vedi la conclusione dell'articolo sopracitato.

[4] Diceva il num. 1 parte II del protocollo aggiunto al trattato anglo-danese sopra citato « The Government of the United Kingdom shall have the right to terminate the Agreement upon three months' notice, if in any one year the amount of coal of United Kingdom origin imported into Denmark is less that 80 per

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

n) la grande quantità delle clausole di rescissione, è pur essa, una caratteristica dei nuovi trattati. Si può dire che queste clausole sono tutte nuove e sono così svariatamente combinate che non è facile farne un elenco completo; basti citare qui:

α) La clausola di rescissione del trattato quando una delle parti conceda ad un terzo paese un trattamento più favorevole: è, come si vede, un surrogato della non concessa clausola della nazione più favorita: quando un paese ha concesso ad un altro, senza la garanzia della clausola, la parità di fatto, accetta che l'altro denunzi ad ogni momento il trattato quando questa parità di fatto venga nei suoi riguardi violata. [1]

β) La clausola di rescissione del trattato quando una delle parti elevi i dazi elencati in una determinata lista (una nuova lista di merci che può quindi aggiungersi ai trattati): è questa una clausola che è conseguenza del rifiuto di vincolare i dazi della tariffa minima da parte di Stati aventi il sistema della doppia tariffa: davanti a questa mancanza di garanzia di stabilità l'altro Stato contraente risponde garantendosi le facoltà di una equivalente instabilità, come si vede in questo caso non si tratta, come nel precedente, di violazione di fatto di parità ma di violazione di reciprocità in quanto un rialzo unilaterale di alcuni dazi toglie alle concessioni dell'altra parte contraente il correspettivo di reciprocità.

γ) La clausola di svincolo dei dazi vincolati quando il livello dei prezzi passi un certo limite. [2]

In questo caso non si tratta di una situazione nuova creata volutamente e direttamente dall'altra alta parte contraente, ma

cent of the total imports of coal into Denmark in that year, as shown by he official statistics issued by the Danish Government. The Agreement shall not be terminated in virtue of this arrangement if, during the period between the date when notice of termination is given and the date of its taking effect quantities of United Kingdom coal are imported into Denmark sufficient to make good the deficiency ». Vedi per questa formula il mio articolo sopra citato ed anche L. GADDI, *Nuovi metodi di politica commerciale*. Rivista politica economica, luglio-agosto, 1933, pag. 898.

[1] Si veda come esempio l'art. 4 comma secondo del *modus vivendi* dell'Italia con la Spagna del 15 aprile 1922

[2] Si veda il già citato art. 2 comma secondo dell'accordo commerciale italo-francese del 7 marzo 1928 che stabilisce il limite del 20 %.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di circostanze che, mutando la situazione economica, mutano le premesse del trattato e l'efficacia dei dazi.

δ) La clausola di svincolo quando i cambi superano un certo limite di oscillazione: [1] il caso è analogo e può in certo senso coincidere con quello sopra indicato, se non che in questo caso si ha talvolta anche lo svincolo dalla clausola della nazione più favorita. Il rialzo dei dazi può cioè differenzialmente colpire i paesi a valuta cadente: si rientra allora nella clausola che già abbiamo visto inclusa in alcuni trattati inglesi per permettere i dazi antivaluta [2] dumping come eccezione alla clausola della nazione più favorita.

ε) La clausola di riserva di una futura riforma della tariffa: è caratteristica della incertezza del dopo guerra questa riserva che può sconvolgere tutto il trattato: essa fu posta all'art. 39 del trattato italo-tedesco del 31 ottobre 1925. [3] È da notare che il diritto di denuncia riguarda ambo le parti, né pare escluso il caso in cui una delle parti abbia adottato una nuova tariffa ma abbia pur sempre rispettato le voci vincolate dalla convenzione con l'altra. È questa una nuova mentalità che si delinea e che tende a considerare le circostanze di fatto doganali che esistono al momento di un trattato ma non fanno parte di esso come premessa essenziale di esso, sì che il loro mutare può portare il diritto dell'apertura di nuove negazioni e della denunzia. Fin qui si trattava di circostanze specificatamente indicate, il cambio, l'indice dei prezzi ecc., qui si accenna a circostanze generiche. Mentre il trattato era stipulato per cinque anni l'articolo stipulava che di questo diritto di rescissione si poteva fare uso soltanto dopo il 1° agosto 1927 (data del trattato 31 ottobre 1925) per modo che il trattato veniva ad avere due

[1] Si veda l'art. 2 della convenzione addizionale italo-cecoslovacca del 1° marzo 1924 che stabilisce un limite di oscillazione del 10 % del cambio.

[2] Art. XII del trattato del 22 maggio 1924 fra Austria e Gran Bretagna art. III del trattato del 14 luglio 1923 fra Cecoslovacchia e Gran Bretagna. Riedl, op. cit. pag. 118.

[3] Art. 39 .... Tuttavia, se una delle parti contraenti avesse a sostituire una nuova tariffa doganale a quella che si trova attualmente in vigore, ciascuna di esse avrà facoltà di far decadere la validità del presente trattato, mediante denuncia da notificare tre mesi prima, restando inteso che tale denuncia non potrà farsi per una data anteriore a quella del 1° agosto 1927.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

periodi di certezza diversa: per il primo periodo quasi biennale esso non era denunziabile ai sensi dell'art. 39, lo era nel secondo periodo.

ζ) Tale facoltà di rescissione giunge al massimo nell'art. 10 del *modus vivendi* italo francese del 4 marzo 1932: abbiamo visto fin qui divenire sempre più frequenti e più ampie nei trattati le clausole di rescindibilità. Questo articolo ammette senz'altro che uno Stato possa prendere « des mesures de nature à rompre dans son ensemble l'équilibre des avantages et concessions résultant du present accord »[1] il che, in più espliciti termini significa, mi pare, rompere l'accordo, poiché violare l'equilibrio resultante dalle concessioni, significa, o per lo meno comprende, violare le concessioni stesse e quindi la stipulazione. Si noti che, pur ammettendola, e prevedendo la procedura che ne consegue, si parla di *rottura* non di denunzia, il che rende anche da un punto di vista giuridico assai strana la formulazione. Ciò posto si stabilisce la procedura che deve seguire la rottura dando così a questa un riconoscimento giuridico: l'altra parte infatti « potrà » non dovrà, ché, se fosse un dovere, il rompente il trattato sarebbe messo in condizione di superiorità, domandare l'immediata apertura di trattative per ottenere compensi e se le trattative non riescono in un mese denunziare l'accordo che finirà entro due mesi. Tutto sommato il lettore dell'articolo resta alquanto perplesso davanti alla ammissione della rottura immediata da parte di uno dei contraenti e al *potere* dell'altro di liberarsi dell'accordo tre mesi più tardi: ma poiché si tratta di *potere*, non di *dovere*, la reciprocità non è lesa!

È stato detto che questo articolo altro non è che la preventiva organizzazione giuridica della guerra di tariffe: se non proprio della guerra di tariffe, lo è della violazione del patto e delle sue conseguenze.

[1] Art. 10: « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer que si l'une d'elles prenait des mesures de nature à rompre dans son ensemble, au détriment de l'autre, l'équilibre des avantages et concessions résultant du présent accord, la Partie qui se jugerait lésée pourrait demander l'ouverture de négociations immédiates et, si ces négociations n'aboutissaient pas dans un délai d'un mois à dater de la demande, dénoncer le présent Accord pour prendre fin deux mois après ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

η) Una clausola apparentemente simile, ma concepita in modo che mi pare giuridicamente più corretto e, in quanto tale, meno largamente demolitore, parlando soltanto di aumento di, dazi autonomi, fu aggiunta con uno scambio di note del 3 marzo 1932 al trattato con la Germania che i contraenti si impegnavano a non denunziare prima del gennaio 1933. [1]

In realtà, mentre la clausola italo-francese riguarda più specificamente le stipulazioni del trattato la cui rottura è prevista, la clausola italo-tedesca si allarga a considerare tutta la situazione di fatto fra i due paesi e stabilisce l'apertura di negoziati non quando siano violate le concessioni attualmente fatte ma quando siano modificati i « dazi autonomi » o siano liberamente imposti nuovi dazi. Se quindi la clausola tedesca è meno efficace rispetto alle condizioni stipulate essa allarga il campo alle concomitanti condizioni di fatto, quasi in una nuova clausola-premessa « rebus sic stantibus »; è tutta la situazione di fatto fra i due paesi che, se pur non è fissata in stipulazioni contrattuali, condiziona le stipulazioni stesse e implica la ripresa della loro discussione quando sia mutata. Nuova caratteristica mentalità che potrà avere importantissimi sviluppi.

ϑ) La clausola di riserva « degli interessi vitali del paese » è infine la clausola più lata e più pericolosa di rescissione dei trattati. Tale è la sua pratica gravità che non la si costruisce formalmente come una clausola risolutoria, ma come una di-

[1] « Signor Ministro,

Nell'accordo addizionale al trattato di commercio e di navigazione italo-germanico del 31 ottobre 1925, firmato in data di oggi, le due parti contraenti hanno convenuto che esse non faranno uso prima del 1° gennaio 1933 del diritto di denunzia previsto dall'art. 39 del trattato stesso.

Ho l'onore di comunicare all'E. V. che il mio Governo propone quanto segue: Se, prima dell'anzidetta data del 1° gennaio 1933, una delle Parti contraenti si troverà nella necessità di imporre nuovi dazi, o di aumentare i vigenti dazi, autonomi, in maniera tale da danneggiare notevolmente l'importazione dell'altra Parte o comunque sarà costretta ad adottare altre misure che avranno lo stesso effetto, la Parte lesa potrà richiedere l'immediata apertura di negoziati, e, se tali negoziati non condurranno entro un mese dalla richiesta fattane ad un accordo soddisfacente, la Parte stessa potrà valersi in qualsiasi momento della facoltà di cui al succitato art. 39 del trattato vigente.

Sarò grato all'E V. se vorrà darmi l'assicurazione che il R. Governo Italiano è d'accordo su quanto sopra, e che accetta la proposta.

Dr. Carl Von Schubert ».

Trattati, Op. cit. Vol IV pag. 166.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

chiarazione che a priori ammette il diritto di non osservare in quei casi la stipulazione; il che, se nasconde la precarietà che con questo colpisce i trattati, aggrava ancora la facilità della loro inosservanza.

Tipico in questo senso l'art. 5 della convenzione dell'8 novembre 1927 per l'abolizione dei divieti e delle restrizioni all'importazione e all'esportazione che fin dal nascere ne minò l'esistenza.[1]

o) Finalmente nel tempo specialmente che segue la crisi una nuova forma di stipulazione appare fra le formule contrattuali, e spesso anche a sé stante, come unico scopo di contrattazione: è la stipulazione *di deconsolidazione;* non si tratta più di legare, ma anzi di sciogliere, non costruzione di legami contrattuali, ma anticipato consensuale scioglimento di vincoli, talvolta con sostituzione di altri più blandi, tal'altra senza sostituzione: tale è il desiderio di ambo le parti di restar libere nei loro nuovi movimenti.

4. — Se queste sono le caratteristiche generiche delle stipulazioni economiche del dopo guerra, alcune caratteristiche specificamente nuove si sviluppano dopo la crisi. Esse sono il portato dei nuovi mezzi tecnici che la politica economica internazionale adotta, nuovi mezzi tecnici ai quali, naturalmente, corrispondono nuove stipulazioni.

Tali nuovi mezzi possono raggrupparsi in due categorie:

a) Troviamo da un lato un mezzo estremamente velato, il più velato fra tutti quelli esistiti fin qui, tanto velato che quasi mai le sue vere finalità sono esplicitamente dichiarate in modo ufficiale, tanto velato che spesso anche la complessità di

[1] Art. 5. — « Rien dans la présente Convention ne portera atteinte au droit de toute haute Partie contractante de prendre des mesures de prohibition ou de restriction à l'importation ou a l'exportation pour sauvegarder dans des circostances extraordinaires ou anormales les intérêts vitaux du pays ».

Non solo questa clausola apre in sostanza il diritto di non osservare il trattato, ma nel secondo comma ammette anche la sua inosservanza differenziale purché non sia arbitraria:

« Si des mesures de cette nature, sont prises elles devront être appliquées de telle manière qu'il n'en resulte aucune discrimination arbitraire au detriment de toute haute Partie contractante. Leur durée devra être limitée à la durée des motifs ou des circostances qui les ont fait naitre ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

queste finalità contemporaneamente interne ed internazionali, distributive e produttive lo nasconde e confonde le une con le altre anche agli occhi del politico e dello studioso: è il *mezzo monetario*, più esattamente il mezzo della svalutazione monetaria.

b) Troviamo d'altro lato dei mezzi esplicitamente draconiani e negativi, fondati sempre sulla aperta proibizione, sia che si tratti di divieti limitanti i pagamenti, sia che si tratti di divieti limitanti il traffico alle misure dei contingenti, sia che si tratti di divieti costituenti monopoli di traffico riservato allo Stato.

5. — Di fronte alla politica internazionale della moneta manovrata i vecchi mezzi doganali perdono efficacia ed importanza, e nuovi ne nascono necessariamente per sostituirli.

a) Assai poco può fare un'alta aliquota di dazio doganale, quando, col mutare del valore della moneta del paese di origine, muta il valore della merce stessa: se il dazio è specifico rimane immobile, mentre il cadente valore della merce le apre la via; se è *ad valorem*, discende esso stesso se il valore della merce cade o tutt'al più rimane, come quello specifico, immobile e quindi sproporzionato (basti qui accennare genericamente il fatto né è il caso di esaminare gli effetti diversi del discendere del prezzo nel paese di origine o in quello di arrivo, e gli effetti diversi delle varie tecniche pel calcolo del valore).

b) Donde l'uso dei dazi antivaluta-dumping; ma essi si manifestano presto inadeguati per la loro stessa natura e irti di conseguenze politiche e di conflitti doganali.

α) Sono per la loro natura inadeguati perché necessariamente sempre in ritardo: se essi devono essere commisurati al cadere della valuta del paese concorrente, devono pur sempre venire dopo questo fatto, né la loro tecnica è tale, nella generalità dei casi, da rendere assolutamente breve questo intervallo, e poiché l'efficacia del dumping di valuta è tutta fondata sull'intervallo di tempo che intercorre fra il cadere del valore internazionale della moneta e il cadere del valore interno, un dazio

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

antivaluta–dumping che arriva in ritardo è condannato a non agire proprio nel primo tempo quando il dumping ha maggior forza,e poiché, d'altra parte, il cadere della valuta di un paese non è uno sbalzo brusco e poi arrestato, ma una lenta discesa, il ritardo è, così può dirsi, cronico in quanto, se ad ogni svalutazione segue un rialzo del dazio antivaluta–dumping, ad ogni rialzo, finché il processo di caduta della moneta non è esaurito, segue un nuovo ribasso che frustra l'efficacia del provvedimento preso che, in ritardo, dovrà essere nuovamente modificato.

β) Sono irti di discussioni e di conflitti doganali: *a*) per la loro stessa natura specificatamente riguardante un determinato Stato, che dà loro un carattere differenziale cui sempre può obiettarsi (se pur non sempre è sostenibile) la violazione della clausola della nazione più favorita:[1] *b*) per la loro stessa motivazione troppo esplicita e d'altra parte troppo legata ad un elemento fluttuante, la valuta cadente, per non essere discutibile; *c*) per la loro stessa tecnica che, facendoli porre, come sopra dicevamo, in ritardo, facendoli ancora più in ritardo togliere, li porta ad assumere col tempo una effettiva efficacia differenziale perché non v'ha dubbio che, se in un primo momento, quando il valore internazionale della moneta del paese esportatore era inferiore al valore interno, il dazio anti–dumping compensava una artificiale posizione di vantaggio del paese esportatore, è pur certo che, in un secondo tempo, quando il valore interno si è livellato con l'internazionale, il dazio anti–dumping, se non soppresso, agisce come un non equo trattamento differenziale verso quel paese esportatore le cui condizioni non si prestano più al dumping di valuta. Ma quando questo livellamento fra prezzi interni e internazionali è avvenuto ? Naturalmente il paese esportatore ha interesse a mostrare che esso è avvenuto rapidamente, l'importatore è inclinato a non ritenerlo mai avvenuto, donde discussioni, accuse di trattamento differenziale, rappresaglie ecc. derivanti, come abbiamo sopra esposto, dal fatto che, sia pur

[1] Abbiamo visto le clausole contrattuali specialmente inglesi per superare, più che per evitare, questa obiezione.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

giustificatamente, i dazi anti-dumping violano la lettera della clausola della nazione più favorita, dal fatto che la loro formulazione troppo esplicitamente si lega alle oscillazioni discutibili di una valuta, dal fatto che il terminare di queste oscillazioni e l'adeguarsi dei prezzi del paese esportatore finisce sempre, in un ultimo tempo, col dar loro un effettivo carattere differenziale.

Da questo la opportunità pratica da parte degli Stati di ricorrere ad altri mezzi che siano meno facilmente impugnabili dal punto di vista della clausola della nazione più favorita, che siano più difficilmente discutibili dal punto di vista della loro motivazione e della loro misura, che restino cioè discrezionalmente usabili ed applicabili dal governo senza che siano preventivamente prestabilite le circostanze in cui usarli e la quota a cui proporzionarli, che non siano cronicamente in ritardo, ma possano essere liberamente e non esplicitamente usati come strumenti preventivi.

Rifioriscono così le proibizioni, i contingenti come deroghe alle proibizioni, le preferenze doganali e tutti quegli altri caratteristici mezzi che, per la loro radicale efficacia, hanno quella forza di prevenire, limitare e stroncare il dumping della valuta che, come abbiamo visto, non hanno i dazi doganali ed hanno assai poco i dazi anti-valuta dumping.

Per questi motivi non si può affermare che la politica economica di « svalutazione monetaria a freddo » dia di per sé luogo a importanti stipulazioni economiche, ma dà origine, o per lo meno sviluppo, a quei nuovi mezzi radicali di politica economica sui quali si innesteranno le nuove stipulazioni.

Pure, anche direttamente in questo campo non mancano i tentativi e gli spunti di stipulazione economica: prescindiamo da un lato dagli sforzi delle conferenze economiche, come quella di Londra, e d'altro lato dalle contrattazioni, più di tecnica bancaria che commerciali, che han preceduto molte stabilizzazioni e svalutazioni, e citiamo invece il protocollo concluso della conferenza di Bruxelles (20 ottobre 1934) che sembrò per un momento segnare le linee e i possibili sviluppi di una politica econo-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mica tendenzialmente unitaria dei paesi del così detto « blocco oro ». Esso stabiliva di fatto fra gli Stati contraenti due impegni:

a) quello di non usare reciprocamente il mezzo della svalutazione monetaria; [1]

b) quello di cercare (logica conseguenza della precedente rinunzia) di sviluppare fra loro gli scambi internazionali. [2]

Questi paesi avevano due caratteristiche comuni:

1) non usare dello strumento monetario; 2) non aver quindi reciprocamente bisogno del rigore protezionistico usato verso terzi paesi a moneta manovrata come sistema di politica economica. Il primo carattere li porta ad uno stato di inferiorità nel campo della politica commerciale (pur compensato da altri vantaggi) che può mostrare la opportunità di un collegamento di difesa comune. Il secondo carattere mostra la possibilità di un accordo per la soppressione degli inutili e dannosi ostacoli reciproci.

Questa la ragione dell'abbozzato accordo nel campo degli scambi internazionali. [3]

[1] « Les Gouvernements soussignés:

« Convaincus, comme ils l'ont affirmé à Londres le 3 juillet 1933, que la stabilité monétaire est l'une des conditions essentielles du retour à une situation économique normale;

« Considérant qu'en assurant la stabilité de leurs monnaies, ils contribuent à la restauration de l'économie mondiale:....

« Confirment leur volonté de maintenir les parités or actuelles de leurs monnaies respectives;.... ».

« Conviennent:

« 1. — De constituer une commission générale composée de leurs délégués respectifs.... ».

[2] Diceva il quarto comma del protocollo:

« .... reconnaissent que leur politique monétaire commune implique un développement des échanges internationaux, développement que doit favoriser entre eux la similitude des conditions monétaires existant dans leurs pays respectifs ».

[3] « Conviennent...

« II. — En ce qui concerne les échanges commerciaux:

« 1) De rechercher de quelle manière il est actuellement possible d'accoitre les échanges entre leurs pays. Ils considérent comme désiderable un accroissement de 10 % du volume global des échanges effectués du 1er juillet au 30 juin 1934;

« 2) D'engager sans retard à cet effet des négociations bilatérales, les quelles devront aboutir dans le délai maximum d'un an;

« 3) De soumettre le projet de convention internationale rélatif à la propagande commerciale, auquel ils donnent en principe leur approbation, à l'examen d'un sous-comité composé de représentants de chacun des gouvernements soussignés avec mission d'arrêter définitivement le texte de la convention, de manière à en permettre la signature à bref délai.

« III. — En ce qui concerne le tourisme et les transports:

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

6. — Molteplici sono invece le stipulazioni che direttamente nascono sull'altro gruppo dei nuovi mezzi tecnici della politica economica nazionale quelli espliciti-radicali: proibizioni, contingenti, monopoli statali di traffico, veti ed ostacoli ai pagamenti internazionali.

Sulle proibizioni, le stipulazioni nascono come ben s'intende in forma di deroga ad esse; deroga preventiva nel senso che in molti trattati gli Stati si impegnano a non colpirsi reciprocamente con proibizioni, deroga conseguente nel senso che varî trattati le proibizioni aboliscono. Tutti i trattati del primo periodo dell'anteguerra tendono a preventivamente escludere le proibizioni, si arriva perfino in questo campo alla stipulazione collettiva della convenzione di Ginevra dell'8 novembre 1927, ma alla convenzione si aggiunge l'art. 5 sopra citato indicante il diritto di non osservarla, ed anche di non osservarla differenzialmente, quando si tratta di « salvaguardare in circostanze straordinarie e anormali gli interessi vitali dei paesi » e con questo è aperta la porta a tutte le proibizioni che, specialmente dopo l'inizio della crisi mondiale, ritorneranno in pieno a dominare nel mondo.

La deroga contrattuale alle proibizioni è spesso limitata a un determinato contingente. [1]

7. — Sui contingenti le stipulazioni possono essere varie e complicate.

Prima questione, risolta ormai praticamente in quanto si stipula assai spesso esplicitamente l'eccezione, è quella della conciliabilità del contingente con la clausola della nazione più fa-

« De constituer deux sous-comités composés de représentants de chacun des gouvernements soussignés avec mission de faire un rapport à la commission générale sur les propositions dont celle-ci est dès à présent saisie ou qui lui seraient ultérieurement soumises.

« IV. — De réunir sans retard les sous-comités ci-dessus prévus et de convoquer à Bruxelles la commission générale dans un délai de trois mois pour prendre connaissance de l'état des travaux et fixer la suite de son programme sans perdre de vue les intérêts des tiers et la necéssité d'une collaboration plus étendue sur le plan international ».

[1] Così nel febbraio del 1922 la Polonia, che aveva proibito l'importazione dei vini, degli alcools, dei tessuti, delle automobili, permise alla Francia con un accordo commerciale di importare determinate quantità di quei prodotti. De Leener, *Théorie et politique du commerce international*, Bruxelles, Lamertin 1933, p. 230.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vorita. [1] (La questione delle violazioni di parità da parte della Francia attraverso i contingenti portò alla denunzia inglese dei trattati di commercio e fu composta solo col nuovo accordo commerciale del 27 giugno 1934).

Infatti: un contingente distribuente quote uguali a tutti i paesi è evidentemente, salvo le apparenze, contrario alla clausola in quanto danneggia i maggiori esportatori ponendoli allo stesso livello dei minori; un contingente distribuente quote proporzionali al traffico degli anni precedenti distribuisce quote diverse a seconda del modo con cui si fa il calcolo nei varî casi (su un numero maggiore o minore di anni, con vantaggio o danno dei paesi dinamicamente progredienti), dei paesi che avessero vista la loro capacità di esportazione caduta temporaneamente negli ultimi anni, con carattere sempre di immobilizzazione per il futuro e quindi di arresto per i paesi più progressivi.

In fondo, come bene osserva il Di Nola, la clausola della nazione più favorita presuppone, per potere efficacemente agire, la libera importazione: violata la clausola di libera importazione attraverso il contingente cade, o per lo meno è largamente ridotta, la clausola di parità.

I contingenti possono essere oggetto di contrattazione e mezzo di contrattazione.

α) Sono di oggetto di contrattazione quando gli Stati si accordano su contingenti già posti, o nel senso di migliorarli con stipulazioni aventi generalmente carattere di reciprocità, o nel senso di regolare la loro distribuzione in quanto un paese accorda all'altro contraente la distribuzione fra i suoi produttori delle quote di importazione in esso. Caso quest' ultimo specialmente delicato, perché praticamente il concedente viene a concedere altrui un parziale monopolio del commercio na-

[1] Già nel 1932 io illustrai questo in « Parità e preferenza doganale nel dopoguerra ». Firenze, Seeber, 1932.

La questione è stata ampiamente esaminata in un documento della Società delle Nazioni « Recommandations du comité économique concernant la politique tariffaire et la clause de la nation la plus favorisée (16 febbraio 1933 E 805).

Vedi anche De Leener, *Théorie et pratique du commerce international*. Bruxelles, Lamertin, 1933, pag. 234.

A. Di Nola, *I trattati di commercio e l'evoluzione della politica economica italiana*, in « Politica economica internazionale » raccolta di conferenze tenute all'Istituto Superiore di Scienze Economiche di Firenze, N. 9 delle Pubblicazioni dell'Istituto. Firenze, Seeber, 1936.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zionale che l'altro paese amministra a suo piacimento, distribuendolo coi suoi criterî ai suoi esportatori, i quali, in determinate circostanze di scarsa concorrenza estera, di organizzazione unitaria del paese di origine, di scarsa efficienza del paese di arrivo, possono anche sfruttare questo semimonopolio con restrizioni imposte dallo stesso paese esportatore e rialzi di prezzo.

Si sono avuti così dei tipici casi, che potrebbero chiamarsi di dumping arrovesciato, nel senso che gli esportatori, anziché vendere più basso all'estero, approfittando della padronanza monopolista che a loro offriva il regime doganale e l'organizzazione unitaria sul mercato interno, si sono dati a vendere più caro sul mercato estero approfittando della padronanza di esso in certe proporzioni quantitative escludenti gli altri che a loro veniva dall'ottenuto contingente.[1] La Francia è giunta a sottoporre ad una tassa speciale queste differenze di prezzi, mentre altri paesi, come il Belgio, han preferito tornare alla ripartizione di licenze individuali ai più diligenti fra gli importatori alimentando la loro reciproca concorrenza.

Alcuni Stati ritennero un palliativo spingere, attraverso le minacce del contingentamento importatori ed esportatori a mutui spontanei accordi di limitazione: ma ciò non elimina l'intervento dello Stato che, sia pur potenziale, come minaccia, deve esserci, elimina invece la valutazione diretta dello Stato, il che non è vantaggioso genericamente parlando in quanto esclude la valutazione dell'interesse nazionale e dell'interesse del consumatore, tutto abbandonando alla valutazione dei singoli produttori.

È caratteristico notare che il comitato economico della Società delle Nazioni ha esplicitamente dichiarato la sua preferenza per i contingenti contrattati anziché per i contingenti automaticamente imposti:[2] e infatti così si evitano le possibili

[1] Così la Polonia alzava il prezzo delle uova se esportate in Francia, l'Olanda quello del burro. Vedi OUALID, *Les nouvelles techniques de la politique commerciale*, Revue d'économie politique, mars–avril 1933, pag. 328.

[2] « Il semble que le meilleur moyen soit d'établir que les contingents doivent être déterminés d'accord avec le pays qui occupe le premier rang parmi les pays importateurs de la marchandise dont il s'agit ».
Recommandations ecc. E. 805 op. cit. pag. 13.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rappresaglie che dai contingenti unilateralmente imposti derivano e così si evitano le discussioni sulla conciliabilità con la clausola della nazione più favorita in quanto la deroga (se deroga è) è consensualmente accettata.

β) Si passa così dal campo dei contingenti oggetto di contrattazione, in quanto già posti, ai contingenti mezzo di contrattazione in quanto col trattato stesso si stipulano.

È ormai diffusissimo il sistema di stipulare trattati nei quali due paesi si scambiano determinati quantitativi di merci: uno dei primi esempi fu dato dagli Stati Uniti e dal Brasile che nel 1931 scambiarono 1.050.000 sacchi di caffè brasiliano con una partita di grano nord americano. Da allora gli esempi sono quotidiani né occorre ripeterli.

Talvolta la contrattazione non stabilisce la cifra dei contingenti scambiati, ma proporziona gli uni agli altri; le importazioni numericamente permesse saranno mantenute in una prestabilita proporzione con le esportazioni inverse del paese importatore. [1]

Un sistema caratteristico, seguito talvolta dalla Francia per innestare su un contingente autonomamente fissato una contrattazione a servizio dell'importazione francese, è quello di

[1] Così l'accordo firmato il 5 gennaio 1934 fra India e Giappone stabiliva un nesso di proporzione fra le importazioni di manufatti di cotone in India dal Giappone e le esportazioni di cotone materia prima verso il Giappone:

« 1) La quotité de base des cotonnades japonaises à exporter dans l'Inde pendant une année-cotonnade sera de 325 millions de yards et correspondra à un million de balles de coton hindou brut exporté au Japon pendant l'année-coton correspondante.

« 2) Dans le cas où l'exportation au Japon du coton hindou brut dans une année, tomberait au-dessous de la quantité de un million de balles, la quantité de tissus japonais de coton, sera déterminée en réduisant la base fixée ci-dessus dans la proportion de 2 millions de mètres pour chaque déficit de six mille balles de coton.

« 3) Cependant, au cas où pendant une année-coton l'exportation excéderait un million de balles, la proportion de tissus japonais pour la période d'une année-cotonnade correspondante, sera déterminée en élévant la quantité de base selon la proportion de 1 million 500.000 mètres pour chaque dix mille balles en excédent, à condition que la quantité n'excède en aucun cas 400 millions de mètres.

« 4) Au cas où le coton brut exporté de l'Inde au Japon pendant l'année-coton excéderait 1 million 500.000 balles, la quantité exportée ainsi en surplus sera, dans le but de déterminer la proportion convenable de cotonnades à importer du Japon ajoutée à la quantité de coton brut exportée au Japon pendant l'année-coton suivante.

« 5) En ce qui concerne à la fois les cotonnades et le coton brut, la quantité réexportée sera déduite de la quantité importée ».

Europe Nouvelle, 3 marzo 1934.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dividere il contingente ridotto in due parti: l'una che viene chiamata « inconditionelle » (e che spesso corrisponde soltanto al 25 % della nuova quota) che viene senz'altro distribuita a tutti i paesi in proporzione del loro traffico precedente, quindi con gratuità che è, per quanto possibile, aderente alla clausola della nazione più favorita, l'altra (che spesso è il 75 % della nuova quota) che viene concessa, previa contrattazione soltanto a quei paesi che fanno concessioni al traffico francese. [1]

Qualche altra volta i contingenti, nelle abili mani francesi, han servito per continuare velatamente un trattamento differenziale iniziato sotto altra forma e contrattualmente soppresso: in questo caso essi non erano mezzo di contrattazione, ma mezzo per violare lo spirito di una precedente contrattuazione. Così nel dicembre del 1923 la Francia consentì a togliere il sopradazio del 15 % imposto alla merci inglesi per la svalutazione della sterlina ma contemporaneamente le contingentò in modo da mantenere la loro quantità uguale a quella importata quando il sopradazio era in vigore. [2]

Del resto, come si sa, la Francia, che fu il primo paese ad usare largamente dei contingenti li usò specialmente in primo tempo proprio per compensare il dumping di valuta della moneta cadente, considerando inefficace a tale scopo, per le ragioni dette sopra, il dazio anti-valuta dumping.

Spesso i contingenti servono come mezzi di contrattazione per limitare una concessione tariffaria. Il calcolo dello Stato che pone un tal contingente non è soltanto quello di limitare l'afflusso di merce straniera a tariffa ridotta, ma anche di proporzionare la quantità al fabbisogno nazionale, dopo esaurita la produzione nazionale. Si può con ciò pensare (ma non è detto che il calcolo sempre possa avere successo) che i prezzi delle merci interne non potranno rialzare in proporzione del dazio generico imposto su tutte le merci straniere e che d'altra parte il loro assorbimento sul mercato sarà completo. Il contingente

[1] PAUL NAUDIN, *La politique commerciale de la France.* L'Europe Nouvelle, 29 juin 1935, pag. 624.
[2] PAUL NAUDIN, *Le différend économique entre la France et la Grande Bretagne.* L'Europe Nouvelle, 17 febbr. 1934, pag. 175.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

(contrattuale o autonomo) ha talvolta, in questo caso, durata annuale per far fronte a transitorie deficenze della produzione nazionale dell'annata.

Giova a questo punto ricordare perché la loro stipulazione è strettamente vicina ai contingenti, quelle *clausole di quantità* alle quali già abbiamo accennato, che subordinano, come abbiamo visto l'osservanza dei trattati al mantenimento di un determinato volume di traffico: stiamo per vedere quelle che lo subordinano ad un aumento preferenziale: se, come abbiamo accennato all'inizio del paragrafo, il contingente male è conciliabile con la clausola della nazione più favorita, talvolta esso può anche essere esplicitamente voluto mezzo di stipulazione differenziale, o come strumento per limitare la stipulazione stessa (sia essa riduzione differenziale di dazio o concessione di premio differenziale) che si riduce a una cifra o ad un'aliquota determinata [1] o come strumento per costruire la stessa stipulazione differenziale; in questo caso il contingente stesso è formulato in modo da costituire la preferenza; è proporzionato in aumento al quantitativo precedente della importazione è esplicitamente commisurato a una percentuale tale del traffico totale (più del 50%) da aritmeticamente impedire la parità con

[1] Così nell'accordo commerciale del 25 sett. 1931 fra la Francia e l'Ungheria, la Francia accordò al grano ungherese una preferenza doganale per un quantitativo corrispondente a un decimo della importazione. Il provvedimento fu poi mutato secondo le stipulazioni di Stresa, nella messa a disposizione del governo ungherese di una somma non superiore al 30% della tariffa minima: in questa seconda forma il contingente limita una velata concessione contrattuale di premio all'esportazione. Per il 1933 la « ristourne » come è ufficialmente chiamata in Francia fu di 24 frs. al quintale per un quantitativo di 600000 quintali. Sempre secondo le stipulazioni di Stresa la Ungheria aveva compensato la Francia con riduzioni non differenziali dei suoi dazi, un'analoga stipulazione ebbe luogo fra Francia e Rumenia il 5 gennaio 1932.

Vedi per la stipulazione ungherese Leener, op. cit. pag. 230,

per la stipulazione rumena il « Memorandum presenté par le gouvernement roumain à la conference de Stresa, pag. 25;

per le stipulazioni di Stresa vedi:

J. Mazzei, *La conferenza di Stresa e il Memorandum per gli Stati danubiani*. Rivista internazionale di scienze sociali, gennaio 1934.

e per le stipulazioni differenziali in genere a favore dei paesi danubiani:

J. Mazzei, *I progetti di preferenza doganale ai cereali degli Stati dell'Europa centro-orientale.* — Atti della R. Accademia dei Georgofili, vol. XXX, 1933;

J. Mazzei, *La crisi degli Stati agrari europei e i progetti doganali a loro favore.* — Rivista Internazionale di scienze sociali, settembre 1933.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

altri paesi.[1] Contingente quindi lesivo della parità internazionale e contingente non di diminuzione, ma di aumento di importazione. Siamo di fronte ad una tipica forma che, come ben si intende, non può essere usata che nel campo contrattuale e che altro non è, in ultima analisi, che un impegno di acquisto di un determinato quantitativo *aumentato* di merce, in quanto appunto si tratta di quantitativo aumentato esso non corrisponde all'interesse di chi pone il contingente, ma di colui a favore del quale il contingente, come impegno di acquisto, è posto. Ritorneremo sull'argomento parlando dei trattati con i paesi monopolisti.

8. — A tutta una nuova tecnica di stipulazioni internazionali danno luogo i monopoli del traffico estero. Ben si sa che questo sistema in senso totalitario è adottato in Russia; lo è stato temporaneamente in Persia.[2] Monopoli di singoli rami del traffico sono ormai assai spesso, ed è anche questa una tipica tendenza del periodo che stiamo studiando, applicati da Stati europei. Non alludo qui a quelli aventi scopi fiscali, né a quelli aventi un'azione a scopi interni, ma soltanto a quelli concernenti le importazioni e le esportazioni al fine di dominare

[1] Così l'art. 4 del trattato anglo-danese del 24 aprile 1933 prevede un contingente per il prosciutto e lardo danese del 62% dell'importazione totale inglese; in questo caso il contingente superiore al 50% esclude evidentemente la possibilità di parità con altri paesi, lede quindi la parità. Esso però non è in aumento rispetto alle normali proporzioni del commercio danese verso l'Inghilterra (circa il 68% secondo l'economist).

Assai più caratteristica è perciò la clausola contenuta nel protocollo aggiunto (la non esecuzione di tale protocollo può portare la denunzia del trattato entro tre mesi) secondo la quale l'80% delle importazioni di carbone danese deve essere di provenienza inglese mentre secondo l'economist (30 aprile 1933) era stato fino allora circa il 68%. Si tratta quindi in questo caso non di un contingente contrattuale in restrizione ma di un contingente contrattuale *di aumento* differenziale a esplicito danno di terzi paesi (nel caso specifico la Germania e la Polonia).

Vedi per tutto questo: J. Mazzei, *La nuova politica contrattuale inglese e il recente trattato anglo-danese*, Economia, giugno 1933.

[2] Il monopolio del commercio estero fu introdotto in Persia il 21 marzo 1931 per ragioni contingenti per dominare una bilancia commerciale fortemente passiva e aiutare la pericolante moneta. Conclusa una nuova convenzione con la Anglo Persian Oil, concluso il 27 ottobre 1931 un nuovo trattato con la Russia, il monopolio fu abrogato. Il caso della Persia, poco osservato perché certamente ha poco peso sull'economia internazionale, è specialmente interessante, perchè si è indubbiamente ispirato dall'esempio russo, ma è anche come vedremo per varî provvedimenti europei, reazione alla politica russa.

Vedi per i particolari: S. Teitelbaum, *La politique commerciale de l'U. R. S. S.* — Paris, Sirey 1934, p. 45-55.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

e regolare il commercio internazionale. È tipico che prima ancora che gli Stati iniziassero l'organizzazione di monopoli una tendenza in tal senso, con carattere di riunione unitaria, se non con carattere monopolistico, in quanto questo può venire solo dalla investitura statale, si ebbe in varî casi spontaneamente tra i singoli trafficanti con la Russia: di fronte ad un monopolio, i mercanti dell'altro Stato contraente, sentivano il bisogno di organizzarsi unitariamente e ben presto e assai spesso di chiedere la tutela dello Stato, di chiedere il finanziamento dello Stato. Così da noi in Italia avemmo, per il traffico con la Russia, una compagnia di origine privata organizzante le principali industrie esportatrici; così accadde in altri paesi. Questo doveva essere qui incidentalmente notato per mettere in evidenza che, sia pure con rapidità e proporzioni minori, (in quanto molto più grave è il rivolgimento, e in questo caso ha profonde conseguenze su tutta la vita economica del Paese e presuppone nell'organizzazione di esso determinate premesse) anche questo nuovo mezzo di politica economica ha a comune con gli altri una certa forza di espansione e di diffusione: è che anche in questo caso la sua adozione provoca un dislivello di possibilità e di efficacia rispetto agli altri paesi che sono perciò portati a contrapporre, per avere parità di armi e parità di base di contrattazione, mezzi consimili.

Il diffondersi quindi, in molti casi, dei nuovi mezzi tecnici di politica economica, non ha tanto ragioni di necessità interna quanto ragioni di possibilità contrattuale: ciò porta anche spesso ad adozioni di altri mezzi, come vedremo fra poco, per necessaria garanzia di contrattazione.

Non si sottolinea mai abbastanza che il monopolio del traffico internazionale libera totalmente, se si tratta di monopolio totale, rispetto alle singole merci, se si tratta di monopolio parziale, dalle stipulazioni dei trattati di commercio, in quanto dietro allo Stato contraente il trattato come regolatore indiretto del traffico internazionale, compare poi, e rimane, lo Stato compratore diretto il quale può perciò vendere all'interno la merce al prezzo che vuole, e nella quantità che vuole procurando

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rialzi di prezzi o scarsità di essa anche se ha stipulato una riduzione di dazi.

Il monopolio del traffico internazionale o di alcuni suoi rami porta anche a sopprimere ogni garanzia derivante alla clausola della nazione più favorita. Lo Stato non è più regolatore, ma attore nel traffico e, in quanto tale, può:

α) comprare dove vuole, qualunque sia il vincolo di parità doganale che si è imposto; e il dazio non solo non rappresenta un ostacolo ma neppure un onere in quanto esso lo paga a sé stesso;

β) può vendere all'interno al prezzo che vuole costruendo quindi e sostituendo col prezzo quell'azione deformante e direttiva del traffico che altri paesi compiono con il dazio ed osservando formalmente tutti i limiti contrattualmente imposti ed accettati sui dazi.

Davanti a questa condizione di fatto le vie sono tre per lo Stato che non ha legislazione monopolista e che desidera restare in condizioni di parità e di reciprocità:

a) o non trattare con lo Stato monopolista,

b) o trovare delle clausole che vincolino o controllino anche lo Stato compratore oltre che lo Stato regolatore,

c) o adottare esso stesso monopoli.

a) La prima tendenza degli Stati Europei fu come si sa di non trattare.

b) Quando essa fu superata si cercò, sopratutto nei contingenti contrattuali, il modo di eliminare la inferiorità nella stipulazione: infatti lo scambio contrattuale di determinati contingenti è un vincolo così preciso che neppure un regime di monopolio può ad esso sottrarsi: poiché la forza del paese monopolista per liberarsi dagli impegni dei trattati sta nella coincidenza di colui che regola il traffico (lo Stato) con colui che fa il traffico (ancora lo Stato nel paese monopolista, i privati negli altri paesi) il modo efficace per superare l'ostacolo consiste nel vincolare lo Stato non come regolatore del traffico ma come trafficante e questo si fa stipulando con lui dei contingenti di acquisto e di vendita.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

c) Come già abbiamo accennato la Persia fu temporaneamente spinta, in conseguenza del suo traffico colla Russia, ad adottare anch'essa il monopolio generale del traffico estero, ma ben presto abbandonò il sistema: gli altri Stati hanno assai spesso adottato monopoli parziali né sempre per ragioni di stipulazione con la Russia.

Dal monopolio possono trarsi altri vantaggi contrattuali che è bene mettere qui in evidenza. [1]

α) Lo Stato monopolisticamente padrone di certe sue importazioni può servirsi delle ordinazioni che da lui unicamente dipendono come mezzo di contrattazione: può « contrattare i grandi rifornimenti » come è stato detto, scegliendo il suo fornitore, [2] ottenendo con tutto il peso del suo importante acquisto condizioni di favore: se il singolo è più duttile nella scelta della tecnica di scambio più economico, lo Stato monopolista è più forte nella contrattazione; né la contrattazione dei grandi rifornimenti posta in mano dello Stato serve soltanto ad ottenere buone condizioni per il singolo acquisto, ma anche a vendere a buone condizioni altre merci a quello Stato.

È una nuova forma di *do ut des* che si inaugura fra gli Stati non più con scambio di favori doganali, ma con reciproco scambio di acquisti.

β) Forte può essere la posizione dello Stato monopolista acquirente di fronte ai singoli privati venditori ed anche di fronte ai varî Stati venditori.

γ) Anche dal punto di vista della teoria dei costi comparati, se la rigidità e la intensità della domanda e dell'offerta sposta la ragione di scambio internazionale a favore dell'uno o dell'altro dei contraenti, il monopolio può artificialmente allentare o irrigidire domanda ed offerta spostando la ragione di scambio e quindi la distribuzione del vantaggio fra i due contraenti.

[1] Di altri aspetti del monopolio del traffico internazionale ho parlato nel mio scritto.

[2] Tale possibilità è però, più spesso che non si creda, ostacolata dai *pools* internazionali dei venditori di materie prime che lasciano a uno Stato l'illusione di trattare con lo Stato A anziché con lo Stato B, ma di fatto compensano i produttori di B spostando altre vendite. Più facile è invece servirsi dei grandi rifornimenti per ottenere attraverso ad essi scongelamenti di crediti esteri o per scambiare altre merci o servizi: navi per la Polonia costruite a Monfalcone furono da noi scambiate con carbone polacco.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

9. — Il controllo delle divise è pure motivo di importanti stipulazioni internazionali.

Anche per esso possono avanzarsi quelle osservazioni di scarsa conciliabilità con la parità internazionale che abbiamo già visto per i mezzi sopra elencati: infatti il controllo delle divise è un mezzo tecnico efficacissimo per evadere, quando si voglia, all'esecuzione degli obblighi contrattuali di parità, poiché è evidente che l'ostacolare i pagamenti verso un determinato paese significa arrestarne le ulteriori importazioni. Né l'estensione della clausola della nazione più favorita al commercio delle divise (come si è per esempio fatto nel trattato fra Olanda e Uruguay del 29 gennaio 1934)[1] è efficace ad eliminare le possibilità differenziali perché esse vengono anzi legalizzate ed automatizzate attraverso la tecnica del clearing. Il giorno infatti in cui si permettano i pagamenti ai singoli paesi solo in proporzione dei loro debiti verso il paese debitore è evidente che, se si è adottato un criterio apparentemente uguale per tutti, si giunge a conclusioni differenti per ognuno tanto differenti quanto differenti sono i debiti loro, si giunge perciò ad imporre un trattamento differenziale tanto più grave quanto più favorevole è per il paese creditore la sua bilancia commerciale. Quando poi si discriminano i permessi dei pagamenti a seconda che si tratti di materie prime o di generi di lusso, secondo un criterio di interesse statale, si fa ancora necessariamente una politica differenziale fra i varî paesi.

Una delle più caratteristiche stipulazioni sui pagamenti internazionali sono i clearings: semplici nella loro forma e nelle loro clausole, senza nessuna speciale abilità o complessità di compilazione, ma con una radicale efficacia di conseguenze, essi si sovrappongono ai trattati di commercio di tipo, diciamo così, normale e ne dominano e ne deformano le conseguenze. Se il trattato normale, e con esso tutta la politica doganale, tende a modificare i prezzi e, modificando i prezzi, a spostare gli acquisti, il clearing domina i pagamenti e, parzialmente, li assicura.

[1] Vedi Di Nola, op. cit., pag. 17.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Se perciò il trattato doganale normale agisce sulla psicologia e sulla scelta del compratore e del consumatore, essendo il venditore sempre disposto a vendere, il clearing risale al venditore stesso e, dandogli garanzie di pagamento, lo spinge a determinate stipulazioni piuttosto che ad altre: prima che al compratore si presenti una scelta di prezzi, al venditore si presenta una questione di pagamenti e quella politica che influisce sulle garanzie e la modalità di essi ha un campo di azione cronologicamente anteriore rispetto alla politica dei prezzi richiesti ai consumatori; essa agisce e condiziona il manifestarsi dell'offerta prima anche che abbia preso contatto colla domanda. È evidente quindi che i clearings possono avere una grande efficacia deformativa degli scambi internazionali, anteriore e superiore a quelle che possono essere le facilitazioni dei trattati di commercio.

Perciò tutte le stipulazioni dei trattati di commercio normali, uniche dominanti, insieme naturalmente con i provvedimenti di politica doganale autonoma che ne sono le premesse, i traffici internazionali fino ad ieri, devono oggi essere considerate come fattori di secondo tempo che hanno un'importanza e devono esser presi in considerazione dopo che siano superate le questioni di primo grado:

proibizioni o contingenti che già abbiamo considerato,

pagamenti spesso regolati nella tipica forma delle stipulazioni di clearing che stiamo considerando.

L'accordo di clearing non è che una stipulazione che fissa le modalità per cui gli importatori di un paese anziché pagare i loro debiti commerciali con trasferimenti diretti di divise ne versano, alla scadenza, il contro-valore in valuta nazionale presso la cassa di compensazione del loro paese, la quale paga gli esportatori del suo proprio paese, lo stesso facendo nell'altro paese la cassa di compensazione di quello fra importatori ed esportatori nazionali.

Questa tecnica, nata prima a regolare importazioni ed esportazioni, può essere allargata, e lo è spesso stata, a varie, se non a tutte, le così dette partite invisibili della bilancia dei conti in-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ternazionali, mentre altre, per esempio le esportazioni di capitali, vengono vietate.

Tendenza del clearing, condizione pel suo perfetto funzionamento, è l'equilibrio fra importazioni ed esportazioni, viceversa inderogabile necessità di fatto nella maggior parte dei casi è uno stato di squilibrio se si considerano isolatamente due paesi: stato di squilibrio spesso anche grave se si considera la sola bilancia commerciale, stato di squilibrio men grave forse se si considera la bilancia dei conti.

Il clearing si presenta, nella sua breve storia, sotto due aspetti *A*) come mezzo contingente straordinario per eliminare uno squilibrio straordinario; *B*) come mezzo di equilibrio che progressivamente tende a divenire, non dico ordinario, ma prolungato nel tempo.

A) Nel primo caso si tratta di scongelare debiti congelati; in questo caso si cerca di raggiungere un equilibrio nei pagamenti a danno dell'equilibrio quantitativo di merci: l'art. 7 per esempio dell'accordo del 30 dicembre 1931 [1] fra l'Austria e Italia stabiliva che il 70 % delle somme versate dagli importatori di merci austriache in Italia doveva andare in pagamento di vecchi esportatori non pagati: ciò significava che i nuovi esportatori italiani avevano un minimo 30 % sul quale potessero contare per essere pagati e che perciò, o riducevano le loro importazioni, o si volgevano alle compensazioni private, o cercavano di sviluppare le importazioni austriache perché crescendo la somma dei crediti austriaci crescesse anche, come cifra assoluta, il 30 % a loro riservato. Si costruiva quindi per ottenere un equilibrio di pagamento nel tempo uno « sbilancio » rispetto alle cifre normali nello scambio annuale delle merci: o il paese

[1] Art. 7. — Des montants versé par les importateurs de marchandises autrichiennes en Italie à l'« Istituto Nazionale per i Cambi con l'Estero » 70% seront employés pour le payement des crédits en faveur des exportateurs de marchandises italiennes, échus à partir de la date du présent accord, et 30% seront tenus mensuellement à la disposition de la « Banque Nationale Autrichienne », en lires italiennes, à titre d'avance sur le règlement trimestriel du « clearing ».

Ces 30% seront cependant employés d'abord pour le payement des dettes dont à l'article 6. Au payement de ces mêmes dettes sera affectée aussi la disponibilité éventuelle de chaque mois sur la quote-part de 70% pour la partie qui n'aura pas été absorbée par le payement des crédits en faveur des exportateurs de marchandises italiennes échus à partir de la date du présent accord.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

creditore rinunziava a costruire ulteriori crediti attraverso nuove esportazioni o il paese debitore aumentava le sue.

Si tratta in sostanza, da parte del paese esportatore di rinunciare a una quota delle sue esportazioni per ottenere il pagamento arretrato di altre: è quindi, in ultima analisi, una rinunzia da parte di chi ha la bilancia dei conti « vantaggiosa » ad una quota di vantaggio per ottenere i pagamenti del resto.

Iniziati con uno squilibrio, questi clearings temporanei possono spesso finire ad uno squilibrio, e dar luogo a varie altre stipulazioni per sistemarlo. [1]

Naturalmente il problema è quello iniziale: siccome si è giunti alla conclusione con un saldo attivo da una parte e passivo dall'altro e questo saldo non si vuol trasferire come permettere ai creditori di fruirne? In alcuni accordi si è stabilita la così detta « clausola di liquidazione (così nell'accordo italo-germanico così in quello italo-turco) che prevede che gli importatori del paese in favore del quale sussiste il saldo continuino a versare alla cassa l'ammontare delle somme dovute fino all'esaurimento del saldo stesso. [2]

B) Concepito come mezzo più durevole per superare la crisi nel suo aspetto internazionale e specialmente per quello che è conseguenza della voluta intrasferibilità della moneta, il clearing sviluppa quelle che abbiamo già visto essere le caratteristiche del clearing temporaneo.

a) Esso ha una netta tendenza ad equilibrare la bilancia commerciale, con vantaggio perciò del paese che ha una bilancia commerciale passiva, con danno del paese che ha una bilancia commerciale attiva. « L'enquête sur les accords de clearing » della Società della Nazioni ha mostrato in cifre questo fatto. [3]

b) Il clearing infatti dà due diverse certezze di pagamento

[1] Vedi per quello austriaco sopra citato l'accordo del 7 luglio 1932 quello dell'11 novembre 1932, quello del 16 febbraio 1933.

[2] RENZI, *Tecnica degli scambi con l'estero*, Hoepli, 1935.

[3] Nelle cifre seguenti la lettera a) indica lo sbilancio degli scambi svoltosi con paesi aventi accordi di compensazione, la lettera b) indica lo sbilancio coi paesi non aventi accordi di compensazione. Come si vede sotto la lettera a) tendono a diminuire tanto gli sbilanci passivi che gli sbilanci attivi.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

e due diverse rapidità di pagamento: gli esportatori del paese che ha la bilancia commerciale passiva sono sicuri di essere pagati e di essere pagati presto perché l'ammontare dei debiti nazionali è superiore a quello dei crediti nazionali; gli esportatori invece del paese che ha la bilancia commerciale attiva non vedono facili e tanto meno rapide le loro riscossioni che non tutte trovano capienza nei debiti del paese.

Paesi con bilancio mercantile attivo nel complesso

	Ungheria		Bulgaria (milioni di monete nazionali)		Rumania	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
1931	+ 75	— 44	+ 1.325	— 51	+ 2.450	+ 3.992
1932	+ 33	— 27	+ 83	— 171	+ 1.599	+ 3.101
1933	+ 53	+ 27	+ 458	+ 186	— 83	+ 2.592
1934	+ 51	+ 10	+ 164	+ 141	+ 415	+ 202

Il Prof. Spinedi ha confrontato poi i primi 8 mesi del 1934 e i primi 8 mesi del 1935 per i paesi che nel 1934 non avevano accordi di compensazione con l'Italia mentre li avevano nel 1935.

Esportazioni italiane per i principali gruppi di merci vendute a paesi discriminati nelle nostre statistiche, per i quali esistevano (nel 1935) accordi di compensazione, rispetto al 1934

	milioni di lire
1934	700,5
1935	639,5
Differenza	60,6

Esportazioni italiane (come sopra) inviate ad altri Paesi

	milioni di lire
1934	1.450,5
1935	1.332 2
Differenza	183,1

Importazioni italiane per principali gruppi di merci, comperate da paesi discriminati nelle nostre statistiche, con i quali esistevano (nel 1935) accordi di compensazione, rispetto al 1934

	milioni di lire
1934	1.989,6
1935	1.899,4
Differenza	— 90,2

Importazioni italiane (come sopra) comperate da altri Paesi

	milioni di lire
1934	1.446,4
1936	1.600,9
Differenza	+156,5

Per una acuta valutazione delle compensazioni internazionali si veda l'importante articolo di F. Spinedi « Precisazioni », in *Rivista Italiana di Scienze Economiche*, Maggio 1936.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

c) Donde una continua tendenza degli esportatori a vendere nel paese che ha col loro bilancia passiva, ad evitare il paese in condizioni inverse.

d) È stato detto che il clearing tende a pareggiare la bilancia commerciale sulla cifra minore: in quanto non sviluppa l'esportazione del paese a bilancia passiva, ma falcidia quella del paese a bilancia attiva. È questa l'esagerazione di una tendenza vera senza dubbio: l'esportazione del secondo paese è scoraggiata, per la sua quota di eccesso, attraverso tutta una lentezza, se non anche una minor sicurezza di pagamenti. Questa scoraggiata esportazione è perduta ? essa tende a dirigersi in un terzo paese di condizioni migliori: *tende*, ma ciò non significa che possa, senza maggior costo e falcidia; forse essa cercherà uno sbocco nella compensazione privata, e ciò facendo cercherà di incrementare l'esportazione dell'altro paese contraente, o forse anche di spostare in quanto ciò sia legalmente possibile, la contrattazione dell'esportazione dal clearing alla compensazione privata, peggiorando con ciò, per il suo paese, la situazione generale del clearing.

D'altra parte la esportazione del primo paese incoraggiata *tenderà* a crescere, ma naturalmente occorre che esista una domanda dei beni esportati, né sempre essa può senz'altro aumentare.

e) Generalmente è il paese che ha bilancia passiva, che, per difendere la sua moneta, che spesso anche è pericolante, ha posto coi divieti le premesse dalle quali è nato il clearing; e questo paese è avvantaggiato non soltanto per quello che vediamo sopra, ma anche perché le stipulazioni di clearing, stabilendo una quota fissa di cambio, servono a sostenere la sua moneta. Se il cambio poi viene convenzionalmente fissato al disotto del valore legale della moneta del paese con moneta pericolante quel paese potrà forse fare, ove alla offerta a condizioni migliori corrisponda un aumento di domanda, un dumping di valuta riuscendo forse, attraverso l'isolamento del clearing, ad impedire la ripercussione sul mercato interno, ma frattanto la sua posizione nell'equilibrio del clearing sarà peggiorata per-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ché le merci straniere avranno un maggiore potere di acquisto e quindi una loro minor quantità potrà acquistare in ultima analisi una maggior quantità delle sue.

Concludendo questa affrettata e parziale disamina si può mostrare :

α) una tendenza del traffico internazionale a spostarsi dai paesi senza clearing ai paesi con clearing;

β) una tendenza del traffico di questi ad equilibrarsi, con vantaggio e sicurezza del traffico dei paesi a bilancia passiva, con insicurezza e falcidia del traffico dei paesi a bilancia attiva;

γ) una tendenza, che non può essere qui esaminata a fondo, a innestare fra le maglie del clearing una politica, di premi all'esportazione e di dumping di valuta deprezzata sul mercato estero senza che, a causa della tecnica isolante del clearing, il mercato interno ne risenta.

δ) Possono tutte le partite invisibili essere incluse nel clearing? Se non tutte lo potessero o lo fossero, il paese a bilancia passiva avrebbe dal clearing la sicurezza del pagamento delle sue esportazioni, dalle partite fuori clearing l'equilibrio dei suoi pagamenti.

10. — Quasi tutti gli accordi di clearing ammettevano, prima delle sanzioni, le compensazioni private, che pur devono elencarsi in questa breve disamina delle stipulazioni internazionali, pur essendo sostanzialmente delle stipulazioni individuali previste e permesse e circoscritte o per legislazione autonoma o per stipulazione fra due Stati.

Per esse, in via privata, se pur con intermediazione di una banca e previe le necessarie autorizzazioni, l'importatore di un paese si accorda con un esportatore connazionale onde potere a lui pagare la somma che deve allo straniero, il quale a sua volta riscuoterà dallo straniero importatore la somma equivalente. Praticamente le compensazioni private danno facoltà all'esportatore di negoziare la valuta ricavata dalle sue esportazioni senza l'intermediazione della Banca Nazionale o, comunque, dell'ente preposto alla disciplina dei cambi. Si noti però che se la

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

intermediazione di esso è così eliminata non eliminata è la necessità del controllo, sia in quanto si richiede che queste valute straniere siano impiegate a scopo di importazione e non per esempio a scopo di investimento all'estero, sia in quanto si dirige la spesa stessa per l'importazione preferenzialmente su certe merci di speciale importanza nazionale.

Anche questa tecnica delle compensazioni private tende a pareggiare la bilancia internazionale, poiché nei paesi che hanno la bilancia commerciale sfavorevole, l'offerta delle valute straniere, inferiore al bisogno, porta a rialzare il prezzo in valuta nazionale e al pagamento di veri e propri premi per acquistarle, i quali naturalmente funzionano come un premio all'esportazione, premio che non è soltanto conseguenza dello sbilancio commerciale, ma anche della preferenza che l'esportatore straniero dà al sistema di compensazione privata che gli offre la sicurezza immediata del pagamento in confronto del clearing ufficiale, che, in quanto esista sbilancio, presenta quei ritardi e quei rischi che sopra abbiam visto. Da ciò una tendenza a pagar caro le valute straniere che va al di là di quello che è il valore internazionale della moneta perché sposta ed aggrava, circoscrivendolo in proporzioni diverse il giuoco della domanda e dell'offerta.

11. — Può essere opportuno accennare a questo punto a una tendenza più precontrattuale che contrattuale la quale accenna a daziare le materie prime non, evidentemente, a scopi protettivi quando le materie prime non siano prodotte nel paese, (né mi preoccupo dei casi di tassazione fiscale) ma a scopo contrattuale per aver un'arma di contrattazione, un dazio da ribassare o sopprimere in secondo tempo per stipulare l'accordo: è possibile ed è saggio ciò fare ? La cosa è tecnicamente assai discutibile e difficile perché non si può imporre una tariffa di contrattazione, sia pur temporanea, (e abbiamo visto come la temporaneità funziona) a una industria aumentando i suoi costi di produzione e quindi i prezzi all'interno del paese e falcidiando, d'altro lato, la sua capacità di concorrenza internazionale: il drawbeck, assai lar-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

gamente usato anche da noi, non è compenso sufficiente se il rialzo dei prezzi riduce il consumo interno e con ciò falcidia la possibilità di compensarsi sui maggiori prezzi interni dei minori internazionali. È probabilmente anche per questa riduzione di possibilità che si tende talvolta a calcolare largamente i draw-becks dando dei velati premi all'esportazione che di fatto compensano quegli altri premi all'esportazione che, con esazione sua propria, facilitata della politica dello Stato, il produttore che fa del dumping esige, con la discriminazione dei prezzi che esso implica, dai suoi concittadini.

Perciò, una politica di dazio contrattuale sulle materie prime può difficilmente esser fatta: lo può soltanto o come minaccia o come politica differenziale, colpendo le materie prime di un paese con quelle di un altro e imponendo così una deviazione al traffico, non, necessariamente, un rincaro alle merci; ma in tal caso, come ben si comprende, si va contro agli ostacoli della clausola della nazione più favorita.

Questa non daziabilità ad uso contrattuale delle materie prime costituisce, in questi tempi di reciprocità, una grave inferiorità per i paesi grandi importatori di materie prime che non possono, con piena facilità tecnica daziaria, sfruttare la minaccia di una falcidia di importazioni attraverso un rialzo di dazi, mentre questa minaccia grava continuamente sulla loro esportazione di prodotti finiti. In questo campo la contrattazione doganale perde l'efficacia di una equivalente pressione di *do ut des* e non può quindi sboccare in eque conclusioni di reciprocità.

Donde un rinnovato motivo per gli Stati di cercare il dominio politico in paesi che li liberino, rispetto ai terzi, da questa inabilità contrattuale (un sia pur parziale rifornimento nazionale di una determinata materia prima, dà pur sempre una maggiore elasticità contrattuale). Quando Sir Samuel Hoare, parlando del problema della distribuzione internazionale delle materie prime, affermava che esso era, nelle condizioni attuali, non problema di prezzi, ma un problema di sbocchi, esso dimenticava anche questo aspetto cui credo del resto non molti abbiano pensato: la superiorità contrattuale cioè del detentore delle ma-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

terie prime: superiorità contrattuale nel campo delle stipulazioni doganali per le ragioni sopradette, superiorità contrattuale appena il bisogno tende a superare la domanda, nel campo dei prezzi (e nel campo dei dazi di esportazione) nel campo della ragion di scambio internazionale secondo la teoria dei costi comparati.

12. — Giunti a questo punto della trattazione può essere ozioso indugiarci a mettere in evidenza le caratteristiche di questa evoluzione nella politica contrattuale mondiale, perché già l'esposizione, volutamente sintetica e solo in minima parte documentata, tende a schematizzare queste caratteristiche generali.

Solo due punti devono essere, concludendo, sottolineati:

a) Tutte le stipulazioni fatte secondo la vecchia tecnica contrattuale passano in secondo piano di fronte alle stipulazioni sui mezzi tecnici che ne condizionano l'efficacia e la possibilità stessa: politica monetaria, contingenti, monopoli, clearings, dominano talmente, come abbiamo volta a volta mostrato, i rapporti economici internazionali, che la esistenza, o meno, di essi e di stipulazioni che li regolano ha un'importanza prima che condiziona e trasforma tutta l'efficacia delle stipulazioni di vecchia maniera.

D'altra parte, il carattere radicale dei nuovi mezzi tecnici di politica economica dà alle stipulazioni che li riguardano un aspetto elementare che elimina ogni complessità di formule e di accorgimenti, il carattere temporaneo di quei mezzi diffonde (data la loro preminenza) una larga incertezza su tutte le stipulazioni.

b) Come abbiamo pur visto caso per caso i nuovi mezzi di politica economica escludono per loro natura in modo più o meno completo la parità internazionale, né questa concretano efficacemente le stipulazioni che li riguardano, che si muovono perciò prevalentemente fuori dell'ambito della clausola della nazione più favorita. [1]

[1] Non ho intenzionalmente parlato a fondo in questo scritto della clausola della nazione più favorita, sia perché esso vuole schematizzare le caratteristiche delle stipulazioni internazionali senza scendere ad ana-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Se, quando gli Stati attuano questi nuovi mezzi della politica economica, per ciò stesso essi vengono meno potenzialmente e praticamente agli obblighi di parità, è evidente che il concretare questa, attraverso la nota clausola, ha un'assai diminuita importanza nei trattati di commercio.

Il bivio davanti al quale si trovava la politica economica post bellica: parità e altezza di tariffe, o riduzione di tariffe con carattere preferenziale, continuo, automatico e preterintenzionale alzare delle tariffe attraverso la non rapida e non integrale riduzione delle tariffe di contrattazione o stipulazioni reciproche di riduzione limitate ai due contraenti, parità, in una parola, o reciprocità [1] è ormai, parzialmente almeno, superato per il fatto che questi nuovi mezzi non sono più vincolabili delle clausole di parità.

Diminuita la preoccupazione della parità, che era uno dei principali scopi del trattato di commercio, tutta l'attenzione si volge verso l'altro scopo: la *reciprocità;* a questo gli stessi mezzi nuovi avviano: infatti i contingenti sono la tecnica degli scambi bilanciati, la quale non è che una costruzione diretta o indiretta di reciproci contingenti, i clearings funzionano con piena efficacia soltanto in uno stato di reciprocità di fatto, di piena equivalenza cioè di debiti e crediti, diventano scarsamente efficaci proprio appena questa equivalenza cessa, e sono di per sé stimolo al formarsi di questa equivalenza: la reciprocità rigorosa e numerica è d'altra parte, come abbiamo visto, il solo modo per garantirsi dalle deviazioni e dalle deformazioni che il monopolio può imporre al traffico.

Da ciò la tendenza della politica contrattuale ad orientarsi non più tanto verso la parità quanto verso la reciprocità, reci-

lisi di singole clausole, sia perché essa ha per le ragioni sopradette una diminuita importanza, sia perché ripetutamente io ho studiato a fondo quella clausola: vedi J. Mazzei, *Le evasioni e le eccezioni alla clausola della nazione più favorita.* Raccolta di scritti in onore di E. Toniolo ad opera dell'Università cattolica, Milano, Vita e Pensiero.

J. Mazzei, *Politica doganale differenziale e clausola della nazione più favorita.* Pubblicazioni del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche di Firenze. Vol. I, Firenze, Seeber 1930.

[1] Ho illustrato questa situazione in *Parità e preferenza doganale nel dopo guerra.* Pubblicazione del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche di Firenze. Vol. III, Firenze, Seeber.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

procità che, nel campo dei pagamenti, si concreta nei clearings, nel campo delle merci si concreta in quei sistemi che sogliono genericamente qualificarsi degli scambi bilanciati, reciprocità che di per sé pur reagisce contro la clausola della nazione più favorita che, in quanto incondizionata, anche se reciproca, solo genericamente e assai imprecisamente le garantisce, reciprocità che progressivamente sempre più anima, come abbiamo constatato, le stipulazioni presenti.

13. — Può essere caratteristico notare che essendo così diminuite di efficacia le precise stipulazioni economiche di parità e la clausola della nazione più favorita, si cercano garanzie di equità economica nelle stipulazioni diplomatiche più generiche e più specialmente nei così detti « trattati di amicizia », [1] garanzie di equità la cui efficacia è apparsa assai dubbia, per non usare altri termini, per l'Italia al momento delle sanzioni. [2]

JACOPO MAZZEI

[1] Diceva il trattato di amicizia italo-russo del 2 settembre 1933.

Art. 3. — Ciascuna delle Alte Parti contraenti si impegna, per la durata del presente Trattato, a non prendere parte ad alcuna intesa internazionale avente praticamente per effetto di impedire l'acquisto o la vendita di merci o la concessione di crediti all'altra Parte, e a non prendere alcuna misura avente per effetto di escluderla da ogni partecipazione al suo commercio estero.

Art 4. — Ciascuna delle Alte Parti contraenti si impegna a non entrare in nessuna intesa di ordine politico o economico ed in nessuna combinazione che siano dirette contro l'una di esse.

[2] Vedi per questo: J. MAZZEI, *La Società delle Nazioni: l'esperimento sanzionista*, in « Politica economica internazionale », Pubblicaz. del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche di Firenze n° 9. Firenze Seeber, 1936.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

SULLA COMPETENZA DEGLI ORGANI CORPORATIVI IN ORDINE ALLE NORME ECONOMICHE

1. – Il ben noto testo degli articoli 8 e 10 della legge 5 febbraio 1934 attribuisce alla Corporazione, in aggiunta a quelle di cui alla legge 3 aprile ed al regolamento 1 luglio 1926, delle nuove funzioni, le quali, negli atti riconnettentisi alla legge, vennero distinte dalle altre — pure nuove, ma di diverso carattere — previste nella stessa legge 1934 con la generica e comprensiva qualifica di *compiti normativi*. La dottrina, però, ebbe ben presto ad occuparsi degli aspetti specifici di questa c. d. « normatività »; e particolarmente si è discusso sulla competenza degli organi cui resterebbe attribuito direttamente, in definitiva, il potere relativo.

Al riguardo una prima e più generale distinzione parrebbe da farsi tra gli scrittori i quali negano che un vero potere di normazione nella materia in questione spetti in competenza diretta alla Corporazione e coloro che tale competenza specifica invece affermano. Ma questa partizione, per la stessa semplicità del motivo discriminante, pecca di genericità e merita di essere precisata alla stregua di ulteriori elementi, che permettano di sceverare, da quel primo incerto abbozzo, le linee prospettiche che improntano le diverse costruzioni, avanzate con mète e mezzi diversi, dai vari autori che di proposito o di passaggio hanno toccato l'argomento. [1] Non che siano molte le teoriche rilevabili: più che la numerosità è la parzialità, nel senso di limitatezza inopportuna e talvolta di eccessiva superficialità, delle opinioni sostenute che ha reso un po' oscuro l'orizzonte in materia. [2]

[1] Veramente la materia in esame ha avuto fin'ora uno svolgimento che, come si fa intendere nel testo, lascia insoddisfatto il bisogno di vedere impostati e risolti piuttosto sistematicamente problemi giuridici di delicata natura che variamente sorgono, fra loro ricollegandosi, in questo particolare settore

[2] Nemmeno di opinione dominante può a rigore parlarsi poiché ogni tesi ha un suo angolo visuale,

Qualche parola di chiarimento su ciò costituisce quindi la necessaria premessa ad un'ordinata analisi critica delle argomentazioni che a sostegno delle accennate diverse tesi sono state svolte.

Nel campo di quelli che possiamo chiamare senz'altro i « negatori », alcuni propugnano la negativa per tutti i casi previsti di provvedimenti normativi, [1] altri si limita ad escludere il potere diretto della Corporazione soltanto per il caso di cui all'art. 8 citato. [2] Tutti sono però d'accordo, in genere, nel configurare, dove escludono una diretta potestà normativa della Corporazione, come sua attribuzione solo un còmpito puramente preparatorio rispetto alle deliberazioni del Consiglio nazionale delle corporazioni in materia. Sarebbe così quest'ultimo, l'organo cui compete veramente l'emanazione dell'atto normativo in discorso: il presumibile concorso, o anche collaborazione, che a tale attività normativa del Consiglio soltanto presterebbe la Corporazione, viene poi prospettato nelle varie tesi, come si vedrà a suo luogo, con una presunta e strana gradazione d'importanza che va da una funzione meramente interna (tecnico-burocratica)' — di nessuna rilevanza giuridica —, ad una inde-

più o meno sostanzialmente divergente dalle altre: sia pure per qualche aspetto che a prima vista parrebbe di semplice sfumatura, ma che invece non può trascurarsi se si vuol veder chiaro in problemi dove, come si diceva, è appunto la intima connessità delle questioni e degli argomenti che dà le maggiori difficoltà di svolgimento adeguato e compiuto. Insomma ipotesi che sembrerebbero accomunare, talvolta, per certi profili, opinioni inizialmente opposte, tal'altra dividono, in risultati parziali, gli stessi sostenitori della medesima tesi originaria: generando così complicati intrecci di teorie sottordinate. E per quanto l'astratta generalizzazione possibile, ma ripetiamo non affatto rispondente allo stato reale della dottrina, permetta come dianzi si diceva nel testo, di considerare due indirizzi teoricamente antitetici: *negativo* l'uno, *affermativo* l'altro dei poteri della Corporazione, tuttavia non è dato riscontrare una positiva prevalenza tra le due tesi. Se, invero, una maggiore autorevolezza può riconoscersi ai nomi degli autori che propendono per l'affermativa di una vera potestà normativa della Corporazione, d'altra parte questi scrittori, accettando quella tesi, certo più fondata, non si sono soffermati, appunto per averla ritenuta di facile accezione come evidentemente rispondente ai principî ed intuitivamente vera, a darne specifica dimostrazione con riguardo alle configurazioni possibili. Ed è proprio questo il motivo che mi ha sollecitato a tentare con il presente studio una sistemazione, possibilmente compiuta, del complesso argomento attraverso l'esame, diffuso certo se non forse esauriente, di tutti gli aspetti del tema e delle più dirette conseguenze riferibili alla linea dimostrativa seguita.

[1] MAZZONI, *L'ordinamento corporativo*, Padova, 1934: idem, *La Corporazione*, Firenze, 1934; GUIDOTTI, *Il Comitato Corporativo Centrale*, in Dir. d. Lav., 1936, I, 3; CORSO, *L'ordinamento corporativo e il nuovo diritto pubblico italiano*, in Dir. d. Lav., 1936, I, 149.

[2] NAVARRA, *La organizzazione sindacale e corporativa*, Napoli, 1935.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

finita forma di integrazione della competenza del Consiglio (da parte sempre della Corporazione) nella formazione ed emanazione dell'atto, di non affatto chiara rispondenza e conciliabilità in dottrina con i principî del diritto pubblico.

Potrebbe sembrare indifferentemente ravvicinabile anche alla tesi di coloro che affermano una competenza propria della Corporazione, la subspecifica tesi dianzi accennata, che diversifica la materia dell'art. 8 da quella dell'art. 10 L. 1934: per negare alla Corporazione poteri diretti in ordine al contenuto del primo ed affermarli, invece, quanto al secondo. Infatti, polarizzando il criterio discriminativo su quest'ultima affermativa, anche parziale, piuttosto che su quella negativa, dovrebbe potersi anche invertire il risultato della classificazione. Ma invece questa tendenza diversificatrice, che per un verso nega e per l'altro afferma la competenza in questione, non può conservare l'apparente aspetto di possibile aderenza, pur sempre limitata, all'idea degli « affermatori »: appunto perchè la maggiore importanza, sostanziale e decisiva ai fini della funzione corporativa in parola, normativa o meno che sia nei riguardi della Corporazione, è rivestita proprio dal contenuto e dalla materia dell'art. 8, cui direttamente si riferisce con la sua negazione parziale anche la tesi più limitata. [1] Questa, dunque, se non si voglia configurare categoria a sé, va naturalmente considerata con il gruppo più genericamente negativo. [2]

Tra gli autentici affermatori, del potere giuridico della Corporazione, invece, una divergenza è dato riscontrare soltanto riferendosi al diverso aspetto che assume la loro tesi, a seconda che si facciano o meno proseguire le illazioni nascenti dalle

[1] Da notare, inoltre, che è proprio la stessa conformazione logica delle argomentazioni dimostrative della tesi veramente affermativa della competenza diretta della Corporazione che conduce necessariamente ad escludere qualsiasi limitazione: mostrando perfettamente identici ed inscindibili, sotto il profilo giuridico, i vari casi soggetti a normazione per parte degli organi corporativi. Ciò risulterà chiaramente dalle nostre specifiche conclusioni in proposito.

[2] Quello della negativa parziale è dunque un terreno non certamente neutro, ma che, sembrando dapprima il ridotto meno attaccabile nel campo dei negatori, si mostra poi invece la zona più esposta agli attacchi di coloro che affermano la competenza della Corporazione, come ampiamente si vedrà nel testo alle prime risultanze della nostra indagine. Opportuno perciò tener ben distinta questa tesi subspecifica in seno a quella dei negatori in genere (v. particolarmente, anche per altre considerazioni, nota 3 a p. 270).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

argomentazioni prodotte a sua dimostrazione fino alla definizione logica di un'altra questione connessa e successiva. Questa, in effetti, verte sulla possibilità o meno di coesistenza di poteri diretti, per la stessa materia, delle Corporazioni e del Consiglio nazionale, che, come si sa, una particolare competenza di normazione economica aveva già avuto attribuita con la legge 20 marzo 1930 nel famoso art. 12 primo comma n. 3. Di questi affermatori della nuova potestà normativa della Corporazione alcuni, dunque, si limitano senz'altro ad ammettere, più o meno esplicitamente, la contemporanea esistenza dei poteri concorrenti nei due diversi tipi di organo: l'antico e il nuovo;[1] altri, si spingono invece, più o meno dubbiosamente, fino a concludere per una vera devoluzione della competenza di merito a favore della Corporazione.[2]

Tale questione, viceversa, non ha in genere troppo rilievo per i negatori i quali, se mai ne traggono implicita argomentazione per assurdo a favore della loro tesi che vuol sostenere soltanto un ampliamento o dilatazione della competenza dello stesso rogano, il Consiglio, senza eventuali concorrenze ovvero trasferimento da organo ed organo.[3] Invero appare intuitivo come la risoluzione del problema relativo alla *esistenza o meno del potere normativo in attribuzione diretta e propria della Corporazione* sia pregiudiziale alla questione di una possibile *coesistenza e concorrenza di competenze in materia tra la Corporazione ed il Consiglio Nazionale:* l'ipotesi dell'eventuale conflitto può venire in discussione, logicamente, solo dopo una soluzione affermativa del primo problema, nello svolgimento del quale emergono, inoltre, in connessione gli elementi necessari per passare all'esatta impo-

[1] SALEMI, *Sulla potestà normativa delle Corporazioni*, in Archiv. di studi corpor., 1935, 249; BARASSI, *Diritto sindacale e corporativo*, Milano, 1934; VITTA, *Diritto Amministrativo*, vol. II, Torino, 1935.

[2] RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1935; ZANOBINI, *Corso di diritto corporativo*, Milano, 1936.

[3] Di questi negatori solo il NAVARRA, rappresentante della tesi parziale, prospetta esplicitamente una ipotetica concorrenza di competenze e d poteri tra la Corporazione ed il Consiglio Nazionale, soltanto per argomentarne, *a contrario*, la sostituzione del n. 3 art. 12 L. 1930 con la disposizione dell'art. 8 L. 1934 e concludere quindi che quel presumibile concorso, palesantesi conflitto, resti risolto a favore del Consiglio, unico competente in definitiva pel regolamento dei rapporti economici. Ma su tutto ciò ampiamente in seguito, nell'ultima parte di questo lavoro, e particolarmente sulla costruzione del NAVARRA in nota 1 a p. 292.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

stazione e dimostrazione del secondo problema. Tale addentellato, spontaneo e naturale per il nesso logico e giuridico intercorrente fra questioni strettamente collegate nel quadro del sistema legislativo, è insito come si è visto negli elementi medesimi della discussione, e, costituendoli in compiuta serie logica, dà l'ordine della nostra trattazione. Nella parte, poi, che si riferisce al primo problema, avranno la precedenza gli argomenti di esegesi letterale. Ne faremo cioè, oggetto di considerazioni preliminari alla seconda parte, più centrale, esponente i risultati di una adeguata interpretazione sistematica e base logica immediata allo svolgimento del secondo problema, che appunto sarà caratterizzato da conclusioni eminentemente sistematiche.

***

2. — I brani legislativi originanti l'accennata premessa esegetica, che iniziamo, sono rispettivamente i medesimi per coloro che argomentano l'inesistenza di un potere proprio della Corporazione (*negatori*) e per quelli che invece, con interpretazione antitetica, l'esistenza di tale potere decisamente postulano (*affermatori*). [1]

Precisamente essi sono: i ricordati artt. 8 e 10 L. 5 febbraio 1934, n. 163; l'art. 11 della stessa legge; il ricordato art. 12 L. 20 marzo 1930, n. 206; l'art. unico R. D. L. 18 aprile 1935, n. 441, convertito nella L. 12 settembre 1935, n. 1745, ed inoltre vengono in considerazione analoghi punti dei documenti prelegislativi e, per certi riguardi e riferimenti che vedremo, anche gli artt. 9, 14 e 15 L. 1934.

Il primo passo su cui verte la discussione interpretativa è costituito dall'espressione usata nel testo dell'art. 8 L. 1934, dove

[1] Sono, insomma, da considerarsi elementi polivalenti: in quanto i punti di appoggio per le rispettive interpretazioni sono sempre sostanzialmente gli stessi, giungendosi poi nelle conclusioni a risultati diametralmente opposti. Si esporranno, quindi, di pari passo le diverse argomentazioni avanzate nei due campi premettendo sempre le illazioni che si riferiscono alla tesi negativa a quelle relative alla tesi affermativa: per ovvie esigenze di logica espositiva: in quanto i varî argomenti sono tutti sollevati dai negatori, mentre gli affermatori non fanno che ribattere impugnandone la consistenza per porne nel nulla i risultati.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

si parla di *elaborazione* delle norme destinate a regolare i rapporti economici e la produzione. Anche filologicamente, si dice dai negatori, la elaborazione rappresenta concetto diverso dalla formazione; avendo quel termine un significato inferiore, per così dire, confortato da presunte risultanze sistematiche attraverso il raffronto con altre espressioni usate dalla legge. [1] Per ora basti osservare che, sempre sulla linea filologica, *elaborare* può benissimo significare anche più che *formare* e *stabilire:* implicando formazione diligente e produzione accurata. Inoltre il senso, nel contesto della proposizione legislativa, viene completato dalla parola « norme », che segue immediatamente ad « elabora ». Non sono schemi o progetti dunque gli atti cui la legge vuole riferirsi, essa dice testualmente: « la Corporazione.... *elabora le norme* »; *norma*, ossia regola di condotta voluta da un'autorità che comanda, e quindi è un atto volitivo già formato ed esistente quello che la Corporazione elabora. [2]

Ad ogni modo notiamo che l'argomentazione fondata su questo « elabora » dell'art. 8 è la più agitata, come centralissima per la loro tesi, dai negatori e, quel che più conta come vedremo, usata indifferentemente non solo da quelli che escludono il potere della Corporazione limitatamente al caso dell'art. 8, ma anche da coloro che tale potere diretto negano integralmente in ogni caso di cui alla legge 1934. [3] Posta tale base comune

[1] Cfr. NAVARRA, *op. cit.*, pag. 220; GUIDOTTI, *op. cit.*, pag. 9; CORSO, *op. cit.*, pag. 160. Quest'ultimo autore accomuna nella stessa nota (1 della seconda colonna) i richiami al NAVARRA, loc. cit., e al VITTA, *op. cit.*, pag. 35, dichiarando conforme l'opinione di questo a quella del primo, che è la sua stessa in proposito. Questa accomunanza del riferimento ci si mostra poco giustificabile in quanto a pag. 33 il VITTA non dice alcuna parola in merito, a meno che tali si vogliano intendere quelle riferentesi alla necessaria sottoposizione degli atti della Corporazione all'approvazione de.l Consiglio Nazionale. Parole, peraltro, non suscettibili in sé di equivoco; e tanto meno se si fosse tenuto il doveroso conto delle esplicite-affermazioni sulla effettiva appartenenza alle Corporazioni di un nuovo potere normativo, contenute nella pag. 32 immediatamente precedente a quella dal CORSO citata e ad essa direttamente riconnettentesi per senso logico e nesso contestuale.

[2] Cfr. SALEMI, *op. cit.*, pag. 251 sg.

[3] Appare strano questo avvicinamento, proprio nell'argomento filologico più particolare e limitato, delle due diverse tesi negative. Infatti dovrebbe esser ovvio che, se l'*elabora* costituisce argomento letterale per l'art. 8, esso non può valere medesimamente per l'art. 10, le cui espressioni sono rilevate appunto dai negatori parziali, come meglio vedremo, di portata presumibilmente diversa anzi addirittura antitetica. Se invece si ritengano equivalenti quelle varie dizioni non ci si può più soffermare essenzialmente e prevalentemente sul solo « elabora » e in ogni caso tutta l'argomentazione filologica perde di consistenza e mostra una certa vacuità. Pertanto, come fu avvisato, d'ora innanzi manterremo netta, nell'esposizione e critica

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vediamo come si dirigano, separatamente, alle rispettive conclusioni i rappresentanti delle due tesi negative e quali siano le considerazioni opponibili sostenitori della tesi affermativa.

I negatori integrali tentano completare la loro esegesi — che mira direttamente, come presto si vedrà, al contenuto dell'art. 11 L. 1934, dandone una preconcetta ed irreale interpretazione per giungere a particolari illazioni circa la portata e gli effetti dell'approvazione del Consiglio Nazionale che quell'articolo impone per le norme corporative economiche in discorso — con un argomento derivato da un atto che se è soltanto preparatorio alla legge, non per questo può o vuole essere sminuito nella sua importanza, veramente storica. Si tratta, infatti, del noto o. d. g. 13 novembre 1933 XII, conclusivo delle discussioni in seno all'Assemblea generale del Consiglio nazionale delle corporazioni. Nella parte che riguarda i « *compiti specifici delle Corporazioni* » è contenuta, appunto, una frase del seguente tenore: .... « e, attraverso il Consiglio Nazionale, la emanazione di leggi regolatrici dell'attività economica della Nazione ». Quell'inciso, *attraverso il Consiglio Nazionale*, soggiungono i negatori, viene a riconnettersi all'« elabora » di cui all'art. 8 e sta a dimostrare che in definitiva è il Consiglio che emana le norme in parola: l'« approvazione » prevista dall'art. 11, non è quindi un semplice controllo.[1] Osserviamo per ora, con i sostenitori della tesi affermativa, che la parola *attraverso* nulla di diverso e nulla di più implica che un vaglio pel quale passano le norme in parola, senza che venga minimamente modificata la natura e la provenienza degli atti stessi, i quali *emanano* dalla Corporazione. Avremo da occuparci in seguito definitivamente delle divergenze relative all'accezione concettuale di questo atto di

dei processi dimostrativi rispettivamente seguiti, la distinzione fra le due specie di tesi negative, poiché così sarà dato facilmente rilevare i punti di comunanza e quelli di divergenza che insieme caratterizzano di contraddizione questa duplicità di postulati. In realtà i negatori integrali e i negatori parziali, come semplicemente li abbiamo chiamati, che nelle ipotesi sembrano rappresentare due tendenze apparentemente similari, si rivelano invece, nel corso delle argomentazioni, in netta posizione antitetica: in quanto gli argomenti e le conclusioni rispettive si dimostrano reciprocamente eliminantisi. In sostanza, come si vedrà nel testo secondo la nostra analisi, l'una tesi tende necessariamente all'esclusione dell'altra· anziché mostrarsi entrambe coordinabili, con risultati più o meno estesi, nello stesso senso generale.

[1] Cfr. MAZZONI, *La corporaz. cit.*, pag. 66.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

cui all'art. 11, il quale, comunque si intenda, costituisce in ogni caso l'elemento decisivo che impernia la dimostrazione e la conclusione del problema nel senso negativo ovvero affermativo.

Passiamo, finalmente, alla esposizione e alla critica della costruzione attraverso la quale i negatori parziali intendono integrare l'argomentazione comune, fornita dal ricordato « elabora » dell'art. 8, per giungere a meglio coonestare, alla stregua di altri presunti risultati esegetici, le conclusioni della loro tesi, per cui, come fu ripetutamente accennato, si crede di dover individuare soltanto la funzione di cui all'art. 8 L. 1934 come non spettante in competenza diretta alla Corporazione. Un primo motivo di ciò, questi negatori parziali, lo fanno derivare appunto dalla parola: « *funzione* », usata — nel capoverso dell'art. 8 — per denominare la nuova attribuzione della Corporazione, in contrapposto, essi dicono, a quella di: « *poteri* », riferentesi — nella prima parte del medesimo articolo — alle attribuzioni di cui alle disposizioni del 1926. [1] Si induce così, una differenza, o meglio antitesi di significato, tra i termini adoperati: inferendosene di conseguenza diversità di natura tra le due attività che essi stanno rispettivamente ad indicare. Diversificazione, insomma, e contrapposizione di una *semplice funzione*, quale sarebbe la nuova di cui all'art. 8, al vero *potere normativo*, riconosciuto fin dal passato alla Corporazione in ordine ai rapporti di lavoro e similari e che ora verrebbe esteso altresì, secondo il contenuto dell'art. 10, alla materia da questo articolo contemplata. Quest'ultima parte della conclusione è originata, ed è l'altro argomento di comparazione filologica addotto essenzialmente per la negativa parziale, dal divario che correrebbe tra i termini di espressione: *stabilire e determinare*, usati appunto nel contesto dell'art. 10, ed il famoso: *elabora*, dell'art. 8. [2] Tale divario denoterebbe la solita antitesi riguardo alla natura degli atti, prodotti in corrispondenza all'azione da quei diversi verbi indicata. Non staremo a sottilizzare su questi riferimenti filologici, per altro suscettibilissimi di revisione e precisazione, ma,

[1] Cfr. NAVARRA, *op. cit.*, pag. 220.
[2] Cfr. NAVARRA, *op. cit.*, pag. 220.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ponendoci dalla parte degli affermatori del potere della Corporazione, esporremo qualche osservazione di carattere più strettamente giuridico sull'argomento in discussione. Il capoverso dell'art. 8 ha invero, col suo contenuto, lo specifico scopo di stabilire il modo di formazione dell'atto previsto nella prima parte, condizionando l'attività relativa a particolari forme di iniziativa. Perciò, secondo noi, l'uso di quella espressione: *esercita la funzione*, rivela un'intima ragione di precisione tecnico-giuridica: essendo proprio la funzione quella il cui esercizio è subordinato ai vincoli posti con la disposizione in parola, non il potere che ne è il presupposto. Questo, pertanto, è da ritenersi attribuito direttamente dalla legge alla Corporazione in proprio, per specificazione di competenza, e non si tratta, nel capov. dell'art. 8, di un ipotetico conferimento o delegazione di poteri, che darebbe luogo a ben altre dispute qui fuori questione. Nessuna differenza vi è, così, tra la natura di questo potere e quella degli altri attribuiti alla Corporazione nel 1926 e nemmeno, come diciamo subito, tale diversità è riscontrabile nei confronti del potere inerente agli atti di cui all'art. 10. La legge, infatti, mostra chiaramente una tendenza accomunatrice di tutti gli atti in questione, che ha un particolare significato di identificazione (come vedremo meglio fra istanti a proposito dell'ultimo argomento dei negatori) nei confronti di quelli previsti dagli artt. 8 e 10, per quanto si rileva dal contenuto dell'art. 11. Questo invero fà da comune denominatore alle disposizioni degli articoli immediatamente precedenti, e — se è logicamente ammissibile che la medesima forma di approvazione (controllo o altro che sia) da parte del Consiglio Nazionale, sia stata imposta ad atti promananti da organismi giuridici diversi, quali sono i provvedimenti delle Corporazioni e gli accordi delle associazioni, poiché la provenienza non inficia affatto la completezza degli atti — non sarebbe invece da ritenersi, per logica giuridica, altrettanto possibile l'assoggettamento ad una stessa « approvazione » (che avrebbe dunque così non solo una portata estranea alla sua vera natura giuridica, ma anche stranamente elastica) di atti radicalmente differenti per lo stadio di formazione,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vale a dire da un lato atti giuridicamente irrilevanti come inesistenti, quali gli schemi ed i progetti derivanti dall'art. 8, e dall'altro atti che sono già dei perfetti comandi giuridici, *validi se non efficaci*, quali le tariffe e i prezzi di cui all'art. 10. Non si può assolutamente far carico di tanto alla legge, che ha detto comunemente e indifferentemente: « *le norme*, le tariffe e gli accordi », con una comprensività parificatrice veramente sintomatica che già ci mostra l'incongruenza della diversificazione avanzata dai negatori parziali, non consentanea al complesso delle disposizioni positive considerate.

A questo punto è veramente opportuna qualche parola su un'ultima argomentazione esegetica, circa l'attribuzione o meno di potere giuridico in materia alla Corporazione: l'esame di essa infatti, fra l'altro, permetterà di pronunziarci in definitiva sul relativo valore delle due specie di negativa considerate l'una di fronte all'altra.

A presunta riprova del risultato esegetico che vorrebbero indurre dagli altri elementi dianzi esaminati, per cui si inficia, ampliandone straordinariamente la portata, la normale accezione giuridica dell'approvazione consiliare, i negatori riferiscono dunque infine, dalla relazione ministeriale al progetto della legge 1934, le seguenti parole di commento all'art. 8: « Questa disposizione e l'altra contenuta nell'art. 11, imprimono in definitiva alla norma il carattere di legge in senso sostanziale ». [1]

A tuttaprima l'ammissibilità dell'argomento a sostegno della tesi integrale sembrerebbe fortemente diminuita, anzi quasi nulla, per la considerazione che non appare facilmente spiegabile l'estensione anche ai casi dell'art. 10 di quello che sarebbe il risultato esegetico presuntivamente esclusivo di valore giuridico nei confronti della sola attività contemplata dall'art. 8, mancando nel passo in questione qualsiasi accenno a quell'altro articolo. Ma un'analisi anche lievemente approfondita fugherà presto questa primitiva impressione, per cui parrebbe acquistare

[1] NAVARRA, *op. cit.*, pag. 221. In senso opposto: SALEMI, *op. cit.*, pag. 251, ma nel testo non considero l'opinione di quest'ultimo, che tenta rivolgere l'argomento addirittura a sostegno della tesi affermativa del potere della Corporazione, avendola ritenuta non rigorosamente fondata.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

maggior coerenza la tesi della negativa parziale: in quanto è per certo da ritenersi che si sia qui pienamente identificata la figura giuridica dell'atto di cui all'art. 8 con quella degli atti previsti dall'art. 10. Questo, infatti, si rimette testualmente ed integralmente, per quanto riguarda il meccanismo di formazione dell'atto, appunto all'art. 8 nel suo capoverso, *disposizione base* in materia: unica per atti ritenuti palesemente analoghi e, come dianzi si diceva, della stessa, identica natura. Conseguentemente a ciò, e in coerenza a quanto già si era detto in proposito, risulta anzitutto chiaramente, a mio avviso, non solo la impossibilità di coesistenza delle due tesi negative, delle quali o l'una o l'altra deve considerarsi eliminata per la stessa contraddittorietà delle rispettive argomentazioni, ma anche la necessità di abbandonare per prima proprio quella parziale, non pure per lasciare ai negatori il massimo di estensione raggiunto dalle loro conclusioni, quanto perché appunto dallo stesso confronto reciproco essa appare la meno attendibile, come quella che con le argomentazioni avanzate non fa che nuocere all'altra, agevolando la ritorsione di elementi di dimostrazione presuntivamente negativi in affermativi, senza peraltro riuscire a sostenere sè stessa. In effetti ben si è venuto vedendo come la diversificazione tentata tra il contenuto dell'art. 10 e quello dell'art. 8, non regge e non può reggere: troppo palesemente e troppo spesso contrasta lo spirito della legge che, ripetiamo ancora, mostra di identificare pienamente la natura degli atti riferentisi ai vari casi. Ed è tale lo stridore che nasce da quella presunta distinzione che la maggior parte, quasi la totalità, degli autori che stanno per la negativa hanno generalizzato: escludendo sempre l'attività normativa diretta della Corporazione nelle attribuzioni conferitele dalla legge 1934, per non giungere a suddistinzioni inevitabilmente pericolose [1]. Sicché anche noi consideriamo ormai sgombro il terreno dell'ostacolo minore che quel tentativo di specificazione limitativa rappresentava.

[1] Così il Mazzoni, il quale ha il merito (a parte le manchevolezze e incongruenze che nelle sue concezioni dovremo in seguito rilevare) di avere esattamente inteso e rilevato espressamente « il legame che sussiste fra gli articoli 8 e 10, tanto che il secondo non rappresenta se non una specificazione del primo » (*La Corp. cit.*, pag. 62 e v. anche 66).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

L'art. 8, nella menzione fatta dalla relazione ministeriale, sottintende, dunque, anche l'art. 10, ed ecco che l'argomento sembra ritornare a prò della tesi dei negatori integrali. Osserviamo però, sotto quest'altro punto di vista più ampio, che l'art. 11 — riconnesso all'altro, l'8, come suo complemento inscindibile, nella riunione effettuata dalla relazione — non si occupa soltanto dell'approvazione del Consiglio, ma, nella stessa prima parte, anche ed immediatamente di altri requisiti sostanziali e formali per l'*obbligatorietà* degli atti in discorso. È certo, secondo noi, che sopratutto a questo concetto intendeva riferirsi l'avvicinamento dei due articoli nel passo in questione: in quanto gli effetti dell'atto di legislazione sostanziale nell'orbita giuridica propria di ognuno dei soggetti, alla sua applicazione comunque interessati, sono appunto derivanti direttamente dall'osservanza di quelle forme e modalità che lo rendono *obbligatorio*, cioè vincolante anche per essi. Tale osservazione ci sembra davvero emergente e decisiva: contrapponendo ad una interpretazione vacillante e non lusinghiera nei confronti della relazione citata, una costruzione che a quest'ultima dà il massimo possibile, secondo logica, di considerazione: annettendo a quella sua proposizione un significato che è il solo veramente coerente anche da un punto di vista essenzialmente giuridico. Infatti all'incerta configurazione che vuole connaturata l'origine giuridica dell'atto a quella che è invece soltanto una fase intermedia e interna del processo convalidativo della sua efficacia — processo che conduce l'atto dall'organo emanante fino alla sfera giuridica dei terzi — noi abbiamo opposto un'idea ben più chiara e radicata nella teoria giuridica: intendendo che la frase discussa voglia ravvicinare logicamente il momento in cui l'atto giuridico si origina come tale (art. 8) e quello in cui esso si distacca definitivamente dall'orbita dei rapporti interni per aver conseguito la *obbligatorietà* verso l'esterno (art. 11).

A prescindere, dunque, dal valore più o meno discutibile di una relazione ministeriale (da ritenersi nella specie soltanto formale e burocratico documento d'accompagnamento alla legge) e che noi abbiamo cercato di stabilizzare nel miglior modo per

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

il punto trattato, nulla in ogni caso dalle varie interpretazioni del brano esaminato può emergere che realmente interessi ai fini della questione che ne occupa. Nessuno, infatti, discute la connessione e la convergenza del contenuto dell'art. 8 (comprensivo, come fu ripetuto, anche di quello dell'art. 10: il quale, per ciò che interessa, ne costituisce una naturale inseparabile appendice) con le disposizioni dell'art. 11: quel che preme invece, come elemento di interesse specifico e decisivo, è l'effetto e la portata giuridica da assegnarsi agli atti rispettivamente previsti, per i diversi organi, da quei diversi articoli. La configurazione giuridica che a tali atti può darsi, facendoli considerare in reciproco rapporto di interdipendenza ovvero di assorbenza, costituisce appunto, in realtà, il nucleo centrale, già l'ho ripetuto, di tutto l'argomentare relativo a questa parte, ma niente al riguardo si riesce a trarre dalla riportata citazione, come si è chiarito.

Esaminerò tra breve ampiamente, come ho detto, la natura — di capitale importanza per siffatta centrale questione, che si va già delineando nella sua impostazione — della funzione attribuita al Consiglio per l'art. 11; ma, prima ancora di ciò, un breve consuntivo si impone, giunti nel punto cui siamo, della indagine esegetica condotta. E la situazione complessiva ben si presta ad essere sommariamente riepilogata con le parole medesime di uno scrittore appartenente alla schiera dei negatori e che perciò, oltre quello intrinseco di costituire un'impostazione chiara e precisa della questione nei suoi termini essenziali e nelle conclusioni conseguibili, hanno particolare valore per chi, come noi: è chiaro, si schiera dalla parte opposta che afferma il potere diretto della Corporazione.

Questo A., infatti, testualmente: « .... la elaborazione rappresenta concetto diverso dalla formazione: con la seconda espressione vuolsi indicare il compimento di un atto giuridicamente perfetto, con la prima si intende invece una attività preparatoria, di analisi e di studio rispetto al compimento dell'altro: quindi le Corporazioni in questo campo avrebbero non un potere normativo, bensì e solo di studio e preparazione. D'altro

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

canto, la sottoposizione delle norme elaborate alla approvazione del Consiglio nazionale delle corporazioni, cioè ad un atto di controllo che presuppone l'esistenza di un atto perfetto, farebbe ritenere che il legislatore abbia voluto, con la formula usata, [1] investire le Corporazioni di un vero potere creativo del diritto: *dal che deriva, o che la formula è stata impropriamente usata ad indicare una vera formazione giuridica di norme, ovvero che l'approvazione del Consiglio Nazionale delle Corporazioni è qualcosa di più di un semplice atto di controllo* ». [2]

Si pone, insomma, l'alternativa tra l'elevazione del concetto, presunto inferiore, di *elaborazione* e l'estensione del concetto giuridico di *approvazione*.

Per risolvere la questione prescinderemo dai risultati letteralmente esegetici già conseguiti, che di per sé rivelano un notevole peso a favore della tesi affermativa del potere della Corporazione. I relativi elementi letterali e filologici finora esaminati noi vogliamo ancora considerare, per ulteriore concessione all'opposta tesi, perfettamente neutri, come cioè non denotanti un significato propriamente determinato, ma che invece valore in un senso o nell'altro possono acquistare alla stregua di un'ultima serie di considerazioni strettamente teorico-sistematiche che ne integrino e colorino l'accezione. E soltanto a riprova e convalida delle conclusioni raggiunte seguirà una brevissima esposizione storico-sistematica del processo formativo della legislazione che ne occupa. [3]

3. — Anzitutto bisogna notare che l'*elabora* dell'art. 8, in cui si riassumono tutte le argomentazioni dei negatori, è preso in quel determinato significato, ristrettissimo (oltre i limiti dell'uso comune della parola), non per coonestare altre espressioni della legge più esplicite o più tecniche, quale è certo quella di *approvazione* dell'art. 11, ma appunto per concludere con la

[1] « elabora le norme »: specifico per maggior chiarezza.

[2] Guidotti, *op. cit.*, pag. 9.

[3] Si vedrà in quella sede come anche risulti infondata la pretesa, altra volta ricordata, dei negatori di inquadrare l'*elabora* con altri elementi del sistema positivo per meglio contestare l'attività normativa diretta della Corporazione nella materia in discorso.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

dilatazione del concetto riferentesi a quest'ultimo termine, che ha invece una sua precisa e non derogabile accezione nella dottrina pubblicistica. In genere per arrivare ad una simile sforzata distensione, che non può non apparire come stortura e snaturazione di termini concettuali acquisiti alla scienza giuridica, sarebbe necessario, indispensabile che l'argomento letterale fosse di molto maggior peso e sopratutto veramente e chiaramente emergente dalla parola della legge. Laddove qui non si può onestamente non ammettere che l'interpretazione dell'« elabora » nel senso voluto richiede, come notato, uno sforzo più o meno lieve di immaginazione guidata in un senso determinato e preconcetto. Se, invece, si volesse stare a coordinare obbiettivamente le espressioni connesse della legge, è l'*elabora*, dato e non concesso che quel limitatissimo significato vi sia più o meno connaturato, che dovrebbe piegarsi, indiscutibilmente, all'interpretazione che sola può adeguarsi ad un'integrale ed giuridica accezione del termine chiaro, espresso, esplicito ed inequivocabile di « *approvazione* ». Tale accezione porta necessariamente, come avverte giustamente il Guidotti, al riconoscimento del potere normativo in proprio della Corporazione. Su ciò non dovrebbe in verità sussistere dubbio alcuno, e non si spiegano logicamente delle costruzioni indirizzate in senso diverso. [1]

[1] In verità, accanto agli scrittori che deliberatamente dichiarano ritenere diverso il significato dell'« approvazione » prevista nel testo della legge da quello della normale figura di controllo amministrativo e dei quali diciamo subito nel testo e nella nota seguente, vi è alcuno che mostra di non aver affatto inteso la portata giuridica esatta di quest'atto di controllo, configurandola inusitatamente e perciò nel caso applicando il concetto di vera e propria approvazione, con la stessa conseguenza voluta di inficiare la competenza normativa della Corporazione. Il MAZZONI, appunto, testualmente dice: «.... le norme della Corporazione (ed in questa espressione dobbiamo ricomprendere le tariffe di cui all'articolo 10) sono soggette all'approvazione dell'Assemblea generale del Consiglio il che significa, in altre parole, che *senza questa approvazione esse non sono, giuridicamente, esistenti.* » (*La Corp. cit.*, pag. 66). Non è chi non veda a quale enormità si è giunti con questa recisa affermazione di *inesistenza giuridica!* Poco appresso, pag. 67 il MAZZONI stesso ancora testualmente: « .... il *controllo* sul contenuto della norma viene effettuato dal Consiglio e l'*emanazione di essa dal Capo del Governo* con suo Decreto.... » Notiamo che qui si parla esplicitamente di « *controllo* », e perciò non vi può essere dubbio sulla stranezza della concezione dell'A., che erroneamente riconnette a questo concetto quello di inesistenza, dal punto di vista del diritto, degli atti assoggettativi fintantoché la relativa approvazione non hanno conseguito. Ci limitiamo, poi, soltanto a sottolineare la constatazione che l'atto *emana* dal Capo del Governo: perché egli lo pubblica con suo decreto! Vedremo in appresso come questo A. parla anche di collaborazione tra la Corporazione ed il

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Oltre la generica considerazione suesposta, in sè fondatissima per i principî inderogabili di interpretazione logica, e che appare ben decisiva, un'altra importantissima e specifica ne resta a fare che ad essa direttamente si ricollega per la natura dell'argomentazione. Questa ribadisce, infatti, il concetto che una ipotesi interpretativa, la quale ha necessità di fondarsi essenzialmente sulla presunzione di imprecisioni ed equivoci nel linguaggio legislativo, o anche addirittura nel pensiero del legislatore, non si presenta mai come accettabile, se non quando costituisca l'*extrema ratio* per una adeguata sistemazione, anche dal punto di vista scientifico, della materia. Tale limitatissima accettabilità diventa poi addirittura nulla se, come qui, accanto ad una simile ipotesi, in sè non troppo consistente, resta la possibilità di altre costruzioni meglio condotte: in quanto consentanee anche ai termini legislativi senza contrastare a canoni essenziali dell ascienza giuridica, oltre che più fondate per intrinseca coerenza logica di argomentezione.

Nel caso particolare in esame vi è, dunque, un'osservazione da fare la quale, a mio avviso, aggrava peculiarmente la gratuità, innanzi genericamente rilevata, dell'ipotesi implicante una pretesa inesattezza da parte del legislatore. Questi, in effetti, si è premurato, come è stato anche da altri notato, di rettificare, col termine « approvazione » riportato nell'art. 9, un vecchio errore contenuto nella legge 1930 art. 12 e che era stato proclamato quasi unanimemente dalla dottrina, occupatasi, come è noto, ampiamente delle disposizioni di quell'articolo. Esso errore consisteva, si sa, nell'avere usato il termine di « ratifica » invece di quello esatto, che era e doveva essere: *approvazione*, a proposito della sottoposizione all'assemblea del Consiglio Nazionale degli accordi stipulabili tra le associazioni sindacali medesime, ai sensi del terzo comma art. 12 L. 1930. Lo stesso identico equivoco, con inversione di termini, vorrebbe oggi imputarsi alla legge che poche righe prima aveva chiarito completamente l'antico. Non è lecito, credo, far carico di tanto ad un testo

Consiglio per la formazione della norma corporativa, sicchè riesce difficile comprendere il filo logico di questa costruzione.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

storico, elaboratissimo e che, nella sua brevità, è sopratutto un modello di chiarezza e di precisione, lontano da qualsiasi ibridismo giuridico. Davvero sarebbe stato opportuno che i tanti scrittori i quali si sono avventurati a sostenere l'ipotesi correlativa, avessero cessato un momento dal ripeterci che non si tratta di vera e propria approvazione, ma di qualcosa di più, e ci avessero detto invece, nettamente, che cosa in realtà sia questo *tertium* — tra la *ratifica*, cui esplicitamente mai si accenna, e l'*approvazione*, come è stata fin'ora giuridicamente sempre intesa — il quale ha veramente tutta l'aria di un aborto sconosciuto nel campo del diritto come possibile figura intermedia. [1]

[1] Senza riaprire in questa sede, troppo inadeguata, l'annosa disputa sulla teoria dell'*atto complesso*, tentativo che d'altronde raddoppierebbe facilmente la mole di queste pagine, diamo soltanto qualche cenno che interessa veramente il punto trattato. Per quella teoria, che pare messa alquanto in disparte, almeno per la terminologia, dalla più recente dottrina, che preferisce parlare di *procedimento formativo dell'atto*, fu infatti proprio quello dell'approvazione uno dei casi più difficilmente riconciliabili ai suoi postulati (Cfr. VITTA, *Dir. Amm.*, vol. I, Torino, 1933, pag. 306 e 343 con gli autori in quest'ultimo luogo citati in nota 2). Ormai non si discute quasi più, nemmeno fra i sostenitori della vecchia teoria, sulla possibilità di configurare come atto complesso l'insieme dell'atto approvato e di quello di approvazione: in quanto si è chiaramente intuito come l'elemento sostanziale psicologico, oltre che quello formale giuridico, sia profondamente diverso, nei fini e nella portata, in quegli atti naturalmente distinti e non conciliabili in unica risultante (cfr. VITTA, op. ora cit., pagg. 347–348). L'approvazione, insomma, atto procedurale, non è, né si incorpora, nell'atto principale a cui essa si riferisce, e questo conserva la sua autonomia di fronte all'approvazione stessa. Esso, prima di quest'ultima è un atto di per *sé* valido, ma inefficace e ineseguibile. Il ROMANO molto nettamente in proposito afferma: « atti compiuti e *perfetti* » (*Corso di Dir. Amm.*, 2ª ed., Padova, 1932, pag. 250; cfr. VITTA, op. ora cit., pag. 243 ed Autori ivi citati in nota 1). Ed è strano veramente che un altro illustre A., come il SALEMI, op. cit., pagg. 251 e 252, parli ripetutamente di « perfezionamento » dell'atto mediante l'approvazione e di « stato di imperfezione » delle norme della Corporazione, quando tutta la dottrina si rivela così ortodossa in proposito: ammettendo una vera perfezione giuridica, anziché una semplice perfettibilità, degli atti controllandi mediante approvazione. Tuttavia consentiamo col SALEMI nella sostanza delle sue conclusioni sull'esistenza di una potestà normativa diretta vera e propria della Corporazione.

Il NAVARRA, che è certo tra quelli che si uniformano all'ortodossa accezione giuridica dell'approvazione come controllo amministrativo, secondo quanto esplicitamente si rileva dal contesto delle pagine 221–223 della sua op. cit., dichiara ch'egli come altri, non crede trattarsi qui della solita figura di controllo. Non mi soffermo ora sul modo e sui mezzi dimostrativi usati da questo A. per giungere alla sua particolare concezione dell'attività esplicata dal Consiglio attraverso la presuntamente impropria « approvazione », poiché sul metodo da lui seguito, con particolare configurazione dei rapporti fra i due organi in questione dovremo, come fu già annunziato, ritornare verso la fine di questo studio. Mi preme qui soltanto prospettare le sue conclusioni a riguardo dell'atto del Consiglio per la loro emergente inconsistenza, dovuta all'indirizzo limitatamente ed esclusivamente negativo che esse hanno assunto, per lo meno nella parte logicamente e giuridicamente più o meno attendibile. Il NAVARRA, dunque, fra l'altro dice, pag. 222, che il Consiglio « *approva, e cioè fa proprie* », le norme preparate dalla Corporazione; dal che sembra doversi indurre, dato che, come si disse, egli esclude nel caso una vera e propria *approvazione*, del resto inconciliabile con l'espressione riportata, che l'A. inclini a raffigurare qui una specie di « *ratifica* ». Nemmeno però questa figura giuridica, nella sua integrale ed esatta nozione, può fare al caso nostro: per adattarsi, cioè a rive-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Troviamo una conferma legislativa di tutto ciò nell'unico art. R. D. L. 18 aprile 1935, su cui ritorneremo più estesamente in seguito per altre considerazioni sulla coesistenza o meno di competenza specifica per la stessa materia in organi diversi. Con la disposizione del ricordato articolo si viene, infatti, ad attribuire al Consiglio Nazionale delle Corporazioni una facoltà di *emendamento* sugli atti normativi della Corporazione sottoposti alla sua approvazione. Quindi veramente tale facoltà, ben distinta — tanto che viene soltanto ora ad aggiungervisi — da quella di *approvazione*, non era in questa ultima naturalmente ricompresa, come invece ci si voleva far credere dai negatori, che prospettano la revisione da parte del Consiglio, di cui all'art. 11, come qualcosa di più che una vera e propria funzione di semplice controllo: dilatando in maniera particolarissima l'accezione del termine « approvazione ». [1]

Insomma il Consiglio riceve la facoltà, di cui al R. D. L. citato, come essenzialmente *nuova*, non è assolutamente e certamente la già esistente « approvazione » che viene dilatata con una precisazione: poichè la legge ignora, nel testo esplicito di quel R. D. L., qualsiasi avvicinamento, concettuale o grammaticale, tra le due facoltà indicate dai rispettivi termini: « *emendamento* » ed « *approvazione* ». Sulla sistemazione teorica che ne deriva diremo, come accennato or ora, nella sede più opportuna.

Confermato così, finalmente, in pieno il lato negativo, per così dire, della questione, che cioè l'*approvazione* del Consiglio non va di per sé oltre il *controllo*, ne viene direttamente e conseguenzialmente dimostrato, secondo quanto si era premesso, anche il lato affermativo: che *il potere diretto e ordinario è e resta della Corporazione*.

stire la concezione teorica del NAVARRA; questi, infatti, ha parlato anche (*op. cit.*, pag. 223), subito dopo la frase riportata, di « modifiche, sostituzioni e rifazioni » direttamente attuabili dal Consiglio stesso sugli atti pervenutigli dalle Corporazioni; ora è certo che tale facoltà non rientra nel concetto giuridico di *ratifica* e perciò la costruzione del NAVARRA, che ha negato, per quanto assai sforzatamente, l'approvazione propriamente intesa senza giungere o riuscire ad affermare l'esistenza di qualcos'altro di giuridicamente definito, rimane evidentemente campata in aria, specie per questa parte.

[1] Ricordiamo il NAVARRA, poco fà in nota commentato, il quale esplicitamente: « .... se la approvazione del C. N. d. C. fosse *soltanto un controllo*, ogni rielaborazione o modifica da parte dello stesso C. N. d. C. sarebbero interdette.... » (*op. cit.*, pag. 223). Naturalmente negli stessi termini non si sarebbe certo espresso l'egregio A., se avesse a quel tempo potuto avere cognizione del successivo R. D. L. 18 aprile 1935.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

A conclusione definitiva di questa parte, riguardante il problema fondamentale dell'appartenenza o meno di un vero potere giuridico alla Corporazione per la normazione economica, vediamo ora, come si era detto, l'aspetto, di opportunità e coerenza o meno, che assume la concessione — per noi già dimostrata reale ed effettiva — di tale potere alla Corporazione in rapporto alle risultanze emergenti da uno sguardo all'intero complesso legislativo che c'interessa, condotto alla luce del suo processo storico-evolutivo che culminò nei lavori preparatori della legge 1934.

La disposizione, più volte ricordata dell'art. 12 della legge di riforma sul Consiglio nazionale delle corporazioni era sembrata, particolarmente per il contenuto del n. 3 del suo primo comma, segnare un passo ben decisivo sulla via delle realizzazioni corporative ispirate dalla Carta del Lavoro. Ma effettivamente lo segnò solo nel campo teorico della scienza politico-economica e giuridica, non tuttavia in quello della realtà pratica. Quella che era stata, magistralmente e realisticamente, definita: « la chiave di volta di tutta la legge, che solo per quelle tre righe merita l'appellativo di rivoluzionaria », restò sulla carta, come già vi era rimasto il Consiglio, anch'essa per quattro anni: fino al 1934. E ciò non tanto per insufficienza del testo — che anzi, se peccava, era certo di genericità, e quindi di larghezza e comprensività — ma per l'inadeguatezza strutturale dell'organo, idoneo, in potenza, ad altri còmpiti di più ampio respiro e vasta portata.

Tale stato di fatto viene spesso opportunamente rilevato dalla maggioranza degli scrittori che si sono occupati della materia.[1] Noi qui lo consideriamo elemento essenziale per la retta comprensione del sistema, notevole specialmente se si aggiunge la precisazione, — ad altri sfuggita e che a noi converrà in appresso utilizzare anche per ulteriori illazioni interessanti il secondo problema, — che gli scarsi esempi d'applicazione di quella norma 1930, soliti a riportarsi come prodotti di vera e propria *attività*

[1] Cfr. per tutti: Barassi, *op. cit.*, pag. 521 con nota 145.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

del Consiglio, [1] risultano invece, ad una più attenta osservazione, atti delle associazioni sindacali: in quanto accordi fra loro intercorsi, e dal Consiglio semplicemente approvati. Appare dunque evidente, che non era la difficoltà dell'accordo tra le associazioni interessate, necessario per l'esplicazione di quell'attività normativa del Consiglio, che ne impediva il funzionamento, se tale accordo poteva realizzarsi fino al punto che esse associazioni medesime stipulassero direttamente gli atti tra loro, ma piuttosto qualcosa connaturata all'organo stesso cui competeva il potere normativo. In realtà troppa distanza intercorreva tra la particolarità delle categorie e l'unitarietà ampiamente comprensiva di quell'organo.

Logicamente le tendenze della teoria e della pratica s'indirizzano, pertanto, verso l'attribuzione della competenza relativa ad organi più specifici, che necessariamente devono essere le costituende Corporazioni. Fin dal 1933 il Bottai scrive: « È, sopratutto, a uno sviluppamento organico e sistematico dell'articolo 12 che bisogna giungere, se si vuole che la *norma corporativa* divenga un *potere diretto*, *proprio* della Corporazione.

« Non è arrischiato prevedere una legge (che risponda, nel tempo, a quella del 3 aprile 1926) per la disciplina giuridica dei rapporti collettivi economici.... Dalla disposizione dell'articolo 12, creatrice dello strumento tipico della politica economica corporativa: la norma per il regolamento collettivo dei rapporti economici, deve la Corporazione trarre forza di accrescimento e di perfezionamento ». [2] Parole queste che hanno valore di chiara individuazione dottrinaria degli indirizzi seguiti e delle mète attendibili in quel momento per il completamento dell'ordine corporativo.

Si giunge così, infine, all'immediata vigilia della legge ultima: atti del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. [3] In essi si trova

[1] Così l'accordo economico collettivo per la disciplina della vendita del latte in Roma, concluso sul finire del 1930 tra la Federazione provinciale fascista degli Agricoltori di Roma e la Federazione provinciale fascista del Commercio di Roma e approvato dal Consiglio nazion. delle corporazioni nel 1931; in BOTTAI, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, 2ª ed., Milano, 1933, pagg. 387 sgg.

[2] V. Il Diritto d. Lav., 1933, I, 368.

[3] ISTITUZIONE DELLE CORPORAZIONI, *Relazioni, discussioni, voti ecc. al Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Roma, 1933 (Libreria dello Stato, vol. 1315 bis)

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

l'ampia ed esatta trattazione dei varî problemi agitantisi in ordine alla istituzione delle Corporazioni, e ciò tanto nella relazione preliminare, che nei voti delle singole sezioni, nella relazione conclusiva e nelle discussioni all'Assemblea generale. Ne riferisco in nota solo qualche frase che, nella sua scheletricità, dà una sensazione di chiarezza incontestabile e contribuisce a costituire, nell'insieme, argomento complementare non indifferente per raffermare l'accettazione della tesi, già solidamente dimostrata, che afferma essere il potere normativo in questione di competenza specifica della Corporazione. Si rileva, infatti, non solo quello cui si tendeva, ma anche, in specie, quello che già c'era, e che i nuovi giuristi vorrebbero dare come il portato della legge « innovativa », la quale così ben scarsi titoli avrebbe a tale appellativo. Mentre, invece, limpidamente risalta, in quegli atti, nitida, e ribattuta spesso con precisione di termini ed esattezza di valutazione giuridica, l'aspirazione che è certo la più saliente espressione di tutti i lavori, anzi del lavorio intenso e tormentoso svolto in quei giorni, vale a dire l'*attribuzione del potere normativo in materia economica direttamente alla Corporazione:* lo sviluppo dell'art. 12 in tal senso costituì senza dubbio la prima base d'impostazione di tutto il problema relativo alle funzioni essenziali della Corporazione.[1]

***

4. — Son venuti, dunque, emergendo, nell'indagine fin qui condotta, anche tutti gli addentellati che come si disse permettono facile e rapido — quasi automatico innestarsi di un ingranaggio sull'altro corrispondente — il passaggio allo svolgimento della dimostrazione relativa al secondo problema annunziato. Se cioè il Consiglio Nazionale delle Corporazioni abbia conservato, accanto alla nuova incontestabile della Corporazione, la

[1] La relazione preliminare al Consiglio, sotto l'intestazione: *Funzioni normative in materia di rapporti economici, a termini dell'art. 12, n. 3, della legge 20 marzo 1930*, riassume prima il contenuto di tale disposizione per poi concludere testualmente: « Pertanto, *nel quadro delle leggi vigenti*, le istituende Corporazioni di categoria potranno formulare disegni di norme, che il Consiglio potrà fare proprie e tramutare in norme, esercitando i poteri ad esso assegnati dall'art. 12 della legge 20 marzo ». (*Istituz. d. Corporaz. cit.*, pag. 7).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

competenza conferitagli pel n. 3 primo comma art. 12 L. 1930, ovvero l'abbia definitivamente perduta.

Abbiamo visto, dunque, come il Consiglio sia rimasto inefficiente in materia non per insufficienza della legge — che c'era ed era ottima nella sua disposizione: tanto che la nuova nei suoi termini ben poco se ne distacca, realizzando soltanto uno sviluppamento nell'altra già implicito — né per le condizioni poste alla formazione dell'atto, sulle quali specificatamente ritorneremo subito, ma proprio per la sua stessa insufficienza, o meglio inadeguatezza. Infatti esso era un organo troppo alto rispetto alla materia ed ai problemi da affrontare; e l'« ordinamento » corporativo era incompleto appunto per la mancanza degli organi che quella funzione, normativa in materia economica, potessero competentemente esercitare. Questi sarebbero stati strutturalmente più vicini alle associazioni per particolarità di specificazione tecnica, di fronte all'unitarietà comprensiva del Consiglio: poiché si rileva nettissima la tendenza di questa funzione normativa, fin dalla prima sua origine, a normalizzarsi slittando verso un tipo di organo più *adeguato* perché più ristretto e più specifico *nella competenza.* [1]

Un'altra considerazione da farsi, e che non sembrerebbe a prima

[1] Tra le menzioni contenute ampiamente, come si disse, nei voti delle sezioni riportiamo questa, della sezione dei trasporti, che ha colto nettamente, nell'ultima parte, il motivo della insufficienza del Consiglio in ordine alla funzione in oggetto: ampiezza eccessiva e genericità troppo comprensiva dell'organo. In essa è detto: « che alle Corporazioni siano attribuite funzioni normative in materia di rapporti economici. Dette funzioni, che, in virtù dell'art. 12 della legge 20 marzo 1930, sono oggi assegnate al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, dovrebbero invece essere attribuite alle Corporazioni in relazione alla particolarità dei rami di produzione cui si riferiscono e al campo in cui si svolgono.... » (*Istituz. d. Corporaz. cit.*, pag. 24).

E infine la relazione conclusiva, che riecheggia i termini riportati di quella preliminare, nel paragrafo relativo alle *funzioni normative in materia di rapporti economici* · « È questo il punto più importante del problema ed è noto a quali e quante discussioni abbia dato luogo, fin dal primo momento, l'art. 12 della legge 20 marzo 1930.

« È da rilevare, anzitutto, che le funzioni di cui si discorre sono propriamente attribuite al Consiglio Nazionale delle Corporazioni e non alle Corporazioni. Pertanto, e fino a quando non intervenga una modificazione della legge, le Corporazioni possono soltanto *formulare disegni* di *norme*, che il Consiglio potrà fare propri e tramutare in norme, esercitando i poteri che ad esso sono assegnati dalla citata disposizione.

« .... Tutte le sezioni del Consiglio Nazionale delle Corporazioni sono, o esplicitamente, o tacitamente favorevoli a che queste funzioni siano esercitate dalle Corporazioni;... .... queste funzioni dovrebbero essere attribuite *in proprio* alle istituende corporazioni e non più secondo il meccanismo dell'art. 12 .. » (*Istituz. d. Corporaz. cit.*, pag. 45).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vista condurre allo stesso risultato, implicante una abdicazione da parte del Consiglio alla facoltà in questione, è quella relativa al meccanismo previsto dalla vecchia legge per il processo di formazione degli atti del Consiglio in materia. È noto che l'iniziativa per l'esercizio del potere normativo era subordinata ad una richiesta *concorde* delle associazioni interessate. Potrebbe quindi dirsi, e taluno ha detto, che l'inefficienza del Consiglio, spesso denunziata, sia stata esclusivamente dovuta all'ostacolo derivante dalla difficoltà di verificarsi quella necessaria condizione e che la nuova disposizione — la quale però riguarda *solo la Corporazione* — appunto perciò abbia voluto eliminarla, consentendo la richiesta anche di *una sola* associazione. Noi qui anzitutto utilizziamo, come a suo tempo fu detto, l'osservazione inerente all'esame dell'attività disciplinatrice di rapporti economici collettivi svoltasi sotto il regime della L. 1930: che cioè gli atti in materia riscontrati sono *accordi delle associazioni* più che veri e propri regolamenti del Consiglio Nazionale. Quindi se un accordo così pieno si è talvolta raggiunto dalle associazioni, che hanno stipulato tra loro, perché mai non si sarebbe potuto verificare, e più spesso, quello necessario per richiedere l'azione del Consiglio ? In quest'ultimo caso, infatti, sembrerebbe molto meno necessaria una completa ed intima concordanza delle associazioni, potendosi rimettere eventuali discordanze secondarie o parziali alla decisione del Consiglio stesso. Ma ancora — dato e non concesso che lo stato di concordia fra le associazioni debba avere la stessa portata e la stessa estensione perché si giunga alla stipulazione diretta di un accordo ovvero alla sollecitazione dell'attività del Consiglio Nazionale — in ogni caso — anche cioè ritenendosi che la funzione diretta del Consiglio sia stata preclusa in passato solo dal fatto che, se c'era l'accordo, le associazioni stipulavano tra loro medesime, senza giungere al Consiglio che per l'approvazione, e mancando l'accordo nessuna sorta d'iniziativa era realizzabile — la competenza in materia del Consiglio Nazionale, considerata tuttora immutata e cioè allo *statu quo*, rimarrebbe sempre egualmente inutilizzata: proprio perché l'esercizio del potere rela-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tivo, se anche potesse ritenersi ancora ammissibile, non sarebbe stato affatto svincolato, come non vi è possibilità di dubbio, dall'antica necessità di preventiva *concorde* richiesta (o conferimento come si diceva nella legge) da parte delle associazioni. E se un tempo poteva naturalmente spiegarsi l'inefficienza dell'organo come inerente ad un particolare stadio evolutivo del sistema, oggi, di fronte al nuovo agile e completo meccanismo creato per la produzione della norma corporativa economica, non vi è alcuna possibilità di spiegazione per coonestare il sussistere di una fonte dimostratasi incongrua e inadeguata. Accanto alla nuova costruzione, che accresce la solidità del sistema rinnovellandone l'efficacia degli elementi, perché rimarrebbe sullo sfondo la vecchia impalcatura, se prima manchevole, ora del tutto inutile ingombro, inconciliabile nella complessa armonia generale ?

Che la competenza in questione sia appartenuta al Consiglio Nazionale, come altre attribuzioni dei suoi organi, soltanto in mancanza delle Corporazioni, rimpiazzate alla meglio in attesa della loro effettiva costituzione, non dovrebbe esservi oramai più dubbio. Cercheremo di confermare, con maggiore precisione di osservazioni e specificità di conclusioni, l'incompatibilità del mantenimento della competenza ordinaria del Consiglio Nazionale delle Corporazioni in ordine al regolamento collettivo dei rapporti economici. La dimostrazione sarà condotta in parte per assurdo, supponendo cioè da principio come veramente sussistente l'antica competenza del Consiglio, accanto a quella attuale della Corporazione.

Le fonti di normazione in materia sarebbero, dunque, nell'insieme tre: le associazioni concordi; la Corporazione; il Consiglio nazionale delle corporazioni. Esaminiamole particolarmente, oltre che nel loro aspetto specifico singolarmente considerate, anche e sopratutto nei rapporti profilabili tra loro.

La funzione delle *associazioni* nella materia in questione è stata mantenuta integra, come si rileva letteralmente dall'art. 9 della L. 1934. Questo articolo, nell'imporre come obbligatorio il parere della Corporazione competente (prima della loro sot-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

toposizione all'approvazione del Consiglio) sugli accordi che le associazioni hanno facoltà di stipulare fra loro anche per il regolamento dei rapporti economici a termini del terzo comma art. 12 L. 1930, mostra di aver sussunto direttamente il contenuto di quest'ultima disposizione. Nessun dubbio, quindi, sulla reviviscenza, alla stregua del contenuto della nuova legge, dell'antico potere delle associazioni.

La competenza della *Corporazione* si sa quali amplissimi limiti raggiunga. Qui basti semplicemente ricordare, pel necessario rilievo, la massima snellezza ed agilità che in essa raggiunge il meccanismo di spinta per la formazione dell'atto normativo (richiesta di associazione, anche isolata, o di ministro) e l'espressa estensione del suo àmbito fino alla disciplina unitaria della produzione.

Il *Consiglio* conserverebbe sempre, invece, a sua volta, l'antico àmbito, più ristretto, in una col vecchio meccanismo formativo dell'atto, inceppato dal famoso « concordemente » circa la necessaria richiesta delle associazioni.

Ponendo a base ora, come punto sicuro di riferimento, la funzione attribuita in materia alla Corporazione come quella che è la più completa e veramente fondamentale, prospettiamo le possibilità di inquadramento e coordinazione con essa delle altre presumibili fonti accennate. Quella costituita dalle associazioni, se anche non fosse stata riassunta implicitamente nella legge posteriore, figurerebbe senza contrasti di sorta nel sistema accanto alla Corporazione. Di fronte alla competenza di quest'ultima quella delle associazioni non sta come inutile o preclusivo doppione, ma rappresenta un elemento complementare tutt'altro che inopportuno.[1] La peculiarità del meccanismo di formazione dell'accordo e la stessa natura di quest'ultimo, pongono l'attività delle associazioni su un piano ben diverso, che noi logicamente dobbiamo considerare preliminare e antecedente a quello, ulteriore, sul quale giuoca la competenza della Corporazione, con àmbito ancora più esteso. Pertanto l'argo-

[1] È palese ad esempio, che le sezioni del Consiglio furono officiate in veste di corporazioni appunto per temporaneo ripiego.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

mento letterale dell'art. 9 trova pieno riscontro nelle risultanze di un inquadramento sistematico delle fonti. Risultanze che da sole basterebbero a far considerare tuttora immanente la peculiare facoltà delle associazioni. Lo stesso non può dirsi nei riguardi della presunta fonte che in materia continuerebbe a costituire il Consiglio Nazionale. Qui manca qualsiasi accenno, esplicito o implicito, diretto o indiretto, nella lettera della L. 1934. Anzi dallo stesso contenuto dell'art. 9 conclusive illazioni possono trarsi in proposito. Se la legge è ritornata a precisare e a ritoccare il meccanismo previsto nei riguardi delle associazioni, per inserirvi anche il parere della Corporazione, perché non avrebbe, invece, affatto sfiorato quello relativo alla facoltà propria del Consiglio Nazionale ? Mentre l'inserzione del parere della Corporazione doveva rivelarsi anche qui, se non addirittura necessaria, certo molto opportuna; in ogni caso più di quanto lo fosse nei riguardi degli atti delle associazioni: per l'accennata riscontrabile differenza nell'entità e nel grado dell'accordo necessario per la stipulazione da un lato e per la richiesta o « conferimento » dall'altro. La funzione consultiva della Corporazione avrebbe avuto agio di estrinsecarsi con specifica competenza, servendo a facilitare il passaggio della materia dalle associazioni al Consiglio Nazionale, se i poteri di quest'ultimo si fossero dovuti minimamente conservare. La legge riordinatrice e sistematrice del 1934, invece, si è necessariamente dimenticata del tutto di accennarvi, perché li considerava aboliti come competenza ordinaria del Consiglio. Vi è inoltre la disposizione dell'art. 14, legge 1934, che ha valore al riguardo. Ripigliamo per un momento il confronto con la competenza della Corporazione: accanto ad essa, così libera ed ampia, quale significato e quale opportunità avrebbe, se non di un risibile monco relitto, questa terza fonte: tarda per i vincoli d'iniziativa all'esercizio del potere e stremenzita nell'àmbito di competenza ? Essa, per colmo, sarebbe costituita proprio dall'organo massimo dell'ordinamento: il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, al cui supremo controllo nessuno di tutti gli atti che nella materia possono emettersi è sottratto. L'incompati-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

bilità sistematica così emergente ci sembra molto più rilevante che qualsiasi eventuale contrasto letterale tra le disposizioni antiche e recenti e, mostrando l'inconciliabilità del contenuto del n. 3 primo comma art. 12 L. 1930 con quello che è il tenore della L. 1934, richiama senz'altro l'applicazione del surricordato art. 14. Questo ha fatto espressa abrogazione delle norme in contrario alla legge, cioè contrarie al sistema da essa ricostituito e precisato, e non vi è dubbio possa e debba riferirsi al n. 3 primo comma art. citato.

5. — Di fronte all'odierna disposizione quindi, concludendo, non può non affermarsi che le attribuzioni in questione sono definitivamente passate dal Consiglio alle Corporazioni, secondo quella che era la logica tendenza sistematica rivelatasi in seno all'ordinamento nella fase evolutiva. Se la funzione normativa è oggi, come effettivamente è, della Corporazione, essa deve necessariamente considerarsi come devolutale dal Consiglio Nazionale, che ha dovuto abdicarvi per la sua intrinseca costituzione organica. Tale devoluzione, termine che si adegua al caso discusso perfettamente nel suo stretto significato tecnico-giuridico, è nella legge e nei princìpi scientifici di diritto specialmente pubblico. Ed è veramente strano che autorevoli scrittori i quali hanno visto netta e chiara la soluzione della prima parte del problema, che cioè la Corporazione ha un vero potere normativo in competenza diretta, non abbiano sentito la necessità di completare, corroborandola, tale conclusione: inducendo questa devoluzione che ne è il necessario corollario intimamente conseguenzale.[1] Altri poi si è lasciato attrarre da una interpre-

[1] Non è qui il caso di inoltrarci a discutere sulla intrinseca convenienza dal punto di vista prettamente politico della conservazione di un potere concordatario simile delle associazioni in materia Ad ogni modo, però, sentiamo la necessità di notare che le dettagliate osservazioni contenute nel testo circa la diversità, per procedura formativa e natura giuridica, dei due tipi di atto: delle associazioni e della Corporazione, e circa la loro complementarità o succedaneità, derivante appunto dal diverso meccanismo possibile per la formazione giuridica dell'uno o dell'altro atto, fanno pensare alla possibilità di estensione di analoghe considerazioni anche in merito alla questione della opportunità di tale duplicità secondo le immediate finalità politiche del sistema. Infatti, tra l'altro, appare possibile anche una discrimanazione più o meno decisa, nella materia sottoposta a quella duplice fonte di regolamento, tra quelli che sono i *rapporti economici regolabili collettivamente* e quella che è la *disciplina unitaria della produzione*. Sui primi potrebbe

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

tazione piuttosto superficiale del R. D. L. 18 aprile 1935 per cui sorgerebbero dei dubbi sulla permanenza di quella competenza diretta del Consiglio, che prima di tale provvedimento si era portati senz'altro ad escludere.[1] È molto opportuna, quindi, una valutazione a questo riguardo del contenuto del cit. R. D. L.

È vero che dal capoverso dell'articolo di questo decreto le-

indifferentemente esercitarsi l'azione disciplinatrice di entrambe le fonti, ma con una certa prevalenza in pratica di quella concordataria costituita dalle associazioni; la seconda, invece, rappresenta indubbiamente, per legge, l'àmbito particolare ed esclusivo dell'azione corporativa, che solo nei casi necessari investirebbe direttamente anche l'altra zona di rapporti. Avremo dunque, nell'insieme generale del sistema, dapprima la disciplina dei rapporti collettivi di lavoro, in competenza ordinaria, e praticamente ormai quasi esclusiva, delle associazioni; poi quella dei rapporti collettivi economici, zona comune all'azione sindacale e a quella corporativa: con prevalenza dell'una o dell'altra a seconda che i rapporti presi in considerazione siano più vicini rispettivamente agl'interessi dei particolari rami della produzione o a quello generale di essa, unitariamente considerata dal punto di vista nazionale; e infine la vera e propria « disciplina *unitaria* » della produzione, competenza specifica e riservata della Corporazione. Intuitiva la convenienza di questa sistemazione, che peraltro meriterebbe di essere approfondita analiticamente per i suoi peculiari aspetti che interessano vivamente la dottrina del diritto pubblico, quanto alla *natura giuridica* delle diverse fonti.

Pertanto, in conclusione, credo di non potere affatto aderire alla opinione del MAZZONI (*La corpor. cit.*, pag. 58) affermante l'inopportunità, come dannosa più che inutile, della residua facoltà delle associazioni in materia di rapporti economici. Tesi che altra volta, accostando di sfuggita l'argomento, ero stato portato quasi ad accogliere (PELLICANO, *Gli organi di collegamento nell'ord. corp. ital.*, Milano, 1935, pag. 81).

[1] BARASSI, *op. cit.*, pag. 506; SALEMI, *op. cit.*, pag. 257; VITTA, *Dir. Amm.*, vol. II cit., pag. 32.

Per questo profilo maggiore coerenza, senza dubbio, mostrerebbe la tesi negativa di una potestà normativa diretta della Corporazione, se essa non fosse, come si è visto, viziata intimamente nella base. La relativa costruzione denota, invero, una specie di capovolgimento per cui si ragiona come se la legge anteriore fosse sulle Corporazioni e quella posteriore sul Consiglio Nazionale. Il NAVARRA, infatti, *op. cit.*, pag. 244-245 (seguito dal CORSO, *op. cit.*, pag. 160), argomenta esplicitamente, da una presumibile incompatibilità di competenza tra il Consiglio e le Corporazioni per la stessa materia, deducendo la conseguenza che è l'organo maggiore, il Consiglio, quello a cui favore deve andare risolto il dilemma: restando di sua esclusiva potestà diretta il regolamento dei rapporti economici. Io credo di raggiungere nel testo la dimostrazione piena che intrinsecamente il Consiglio nulla guadagnerebbe dalla conservazione di quella facoltà e medesimamente nulla perde col decadimento da essa; ma ad ogni modo voglio riaffermare qui che, se l'attribuzione del Consiglio non può più essere quella del 1930 in materia, come mostra di aver perfettamente compreso lo stesso NAVARRA, tanto meno può essere, nei riguardi di esso Consiglio, quella prevista dall'art. 8 L. 1934. Altrimenti non si fa che invertire il corso della evoluzione legislativa in proposito, facendola procedere a ritroso verso il Consiglio anziché verso la Corporazione. In altre parole, per concludere, con la costruzione accennata si mostra di ritenere dogma incolculcabile la competenza diretta del Consiglio Nazionale sulla materia in questione ed a tutti i costi, perciò, si deve volere far rientrare dalla finestra dell'art. 8 L. 1934 il defunto n. 3 primo comma art. 12 L. 1930: parlando di « sostituzione » anziché di *abrogazione parziale* di disposizioni anteriori dal contenuto contrastante a quello di norme posteriori, come invece perfettamente comporta la devoluzione o *graduazione* di competenza qui sostenuta col ritenere attribuita in via ordinaria alle une la potestà deliberativa diretta, all'altro il controllo.

Per quello che riguarda la reciproca situazione del Consiglio nazionale delle corporazioni e della Corporazione nei loro rapporti, che il NAVARRA con altri dice di *dipendenza gerarchica*, vedremo qualche cenno in una nota seguente: nei più ristretti limiti che permetta un argomento così degno in sé di particolareggiata trattazione a lume della dottrina giuspubblicistica.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gislativo deriva al Consiglio Nazionale un potere, in ordine agli atti normativi delle Corporazioni, che non è affatto di controllo, ma deliberativo, attivo. Abbiamo già rilevato, per lo innanzi, come la nuova facoltà, detta testualmente di *emendamento*, rimanga nettamente distinta da quella di approvazione: sia per il testo letterale della legge e sia per i principî teorici che non consentono di snaturare ibridamente il concetto inerente a quella determinata figura di controllo che è l'approvazione nella sua definita nozione giuridica. Qui dobbiamo aggiungere, però, che la nuova, innegabile, competenza di merito del Consiglio non sta, né può stare, a sé: essa è connessa intimamente, per quanto figura giuridica diversa e distintissima, al còmpito funzionale più importante e ordinario del Consiglio in materia, che è certo assolutamente quello di controllo estrinsecantesi mediante l'approvazione. Di quest'ultima la nuova facoltà viene a costituire un accessorio separato, e non una dilatazione snaturatrice. Opportunamente, se non necessariamente, è stata concessa, in sede legislativa, questa straordinaria facoltà di modificazione diretta ed immediata degli atti controllati al medesimo organo controllante.[1] Dal punto di vista del diritto c'è da osservare che le Corporazioni sono anch'esse organi statuali, come il Consiglio Nazionale che loro sovrasta, e l'avere evitato la lungaggine derivante dal rinvio dell'atto all'organo da cui esso emana è stato possibile qui, perciò, non in ispreto a canoni della dottrina pubblicistica. Notevole, infatti, che, nel testo dello stesso cpv. art. un. R. D. L. 18 aprile, per quanto riguarda gli atti delle associazioni, soggetti di autonomia, viene al contrario mantenuta logicamente la solita procedura di rinvio. Sotto il profilo sostan-

[1] Così lo ZANOBINI. Questo A., *op. cit., ediz. 1935*, nonostante il contenuto della pag. 321 sg. che a prima vista sembrerebbe denotare un'opinione implicitamente riconfermante l'antico potere del Consiglio Nazionale sui rapporti economici, a pag. 325 si dimostrava nettamente del parere che opina per una specificazione di competenza, su tutta la materia economico-produttiva, a favore della Corporazione, con la seguente proposizione: « Un cambiamento è stato introdotto, inoltre, nell'organo investito della competenza: *esso non è il Consiglio, ma la Corporazione* ». Egli stesso, invece, nella successiva *ediz. 1936 dell'op. cit.*, pag. 341, si dichiara dubbioso sulla questione appunto per l'emanazione, avvenuta nel frattempo, del R. D. L. 18 apr. 1935, che denoterebbe competenza di merito anche del Consiglio attraverso la facoltà di cui al capoverso di esso decreto. Su ciò vedi la soluzione adottata nel testo, secondo la dimostrazione ivi esposta.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

ziale e pratico, cioè politico, ci sembra poi anche abbastanza chiaro il significato dell'innovazione: in quanto compete organicamente e costituzionalmente al Consiglio Nazionale la salvaguardia degli interessi più generali della produzione e l'alta tutela degli scopi più essenzialmente politici interessanti la vita stessa dello Stato attraverso l'economia nazionale. Sicché l'eliminazione di elementi non perfettamente consentanei a questi interessi può e deve avvenire, nell'eventualità che tale contrasto emerga dagli atti delle Corporazioni, attraverso la valvola di sicurezza, rapida e sicura, costituita dall'emendamento.[1] Da aggiungere, infine, che, per la deferente considerazione dovuta alla Corporazione come organo di altissima sensibilità politico–economica, l'eventualità di parziali e circoscritte modifiche, agli atti da essa emananti, ipotizzata dalla legge come remota, diventa in pratica addirittura rarissima: relativa a casi da considerarsi indubbiamente anomali. Più che straordinaria, pertanto, appare la speciale competenza di merito che in materia acquista il Consiglio Nazionale delle Corporazioni; e giustificata dal fatto che al Supremo Collegio dell'ordine corporativo, cui spetta in competenza normale il controllo su tutti gli atti normativi emanabili in materia, non doveva essere sottratta la possibilità, per quanto remotamente verificabile, di emendare direttamente quelli provenienti da organi facenti parte del medesimo complesso organismo giuridico statuale.

Queste facoltà, di revisione, inoltre, armonizzano appunto con tutte le altre di coordinamento generale che il Consiglio possiede.[2]

A questo punto è necessario chiarire che troppo le induzioni e supposizioni sulla sorte ed i futuri aspetti del Consiglio Nazionale delle Corporazioni hanno preoccupato la mente di molti

[1] Giustamente il SALEMI, *op. cit.*, pag. 253–254: « .... l'approvazione non consente di adottare provvedimenti diversi da quegli dell'organo controllato (v. anche 337 del T. U. com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383); essa si limita sempre ad una dichiarazione sulla opportunità o meno dell'atto, contenendo nel secondo caso un rifiuto. »

[2] In tal caso si hanno due atti: uno della Corporazione (*la parte soltanto approvata* dal Consiglio) ed un altro del Consiglio Nazionale medesimo, in uno dei suoi organi competenti (l'emendamento o *gli emendamenti apportati* innovando sull'atto della Corporazione). Essi vengono ricompresi, in contesto, nello stesso decreto, di pubblicazione, del Capo del Governo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

scrittori anche in merito all'argomento oggetto di questo studio.[1] Siano quelli che siano gli sviluppi in senso « politico–costituzionale » di questo organo, è certo che più si confanno alla sua figura di supremo moderatore e coordinatore nel sistema corporativo le generiche attribuzioni accennate di controllo e di riordinamento, anziché quelle specifiche, troppo per i suoi fini e la sua costituzione organica in corso di ulteriori sviluppi, di cui al n. 3 primo comma art. 12 L. 1930 e agli artt. 8 e 10 L. 1934. La tesi che queste ultime funzioni al Consiglio vorrebbe attribuire in normale competenza diretta non fà che falsare in pieno le finalità di politica legislativa, in uno col significato giuridico, della recente legislazione. La legge 1934 in ispecie, diverrebbe così addirittura, in definitiva, una legge sostanzialmente sul Consiglio Nazionale, più che sulle Corporazioni; mentre è incontestabile che quel primo organo rimane prevalentemente allo sfondo di questa legge. Ciò per un complesso di evidentissime considerazioni, che vanno dalla conclamata importanza dei nuovi organi riconnessa intimamente alla loro funzione ***normativa***, alla riconferma testuale della necessità di ampia riforma del Consiglio Nazionale: art. 15 L. 1934. È proprio il funzionamento delle Corporazioni la base da cui, come è stato assai autorevolmente affermato,[2] vengono tratti gli ultimi elementi decisivi

[1] Come, pei nn. 1 e 2 primo comma art. 12 L. 1930, sulla vasta materia assistenziale e dei rapporti di lavoro e, segnatamente, su « ogni altra *attività normativa delle Corporazioni* » (Cfr. il nostro: *Gli organi di collegam. cit.*, pag. 77).

[2] Si ha troppo pensiero ai futuri poteri, *legislativi*, della nuova Assemblea Corporativa che sostituirà, come organo di legislazione formale, l'attuale Camera dei deputati; e quindi si parla, nei riguardi della Corporazione, di funzione « *prelegislativa* » in materia economica rispetto a quella, ultima e definitiva, del Consiglio, la cui Assemblea generale si identificherebbe appunto col nuovo organo costituzionale legislativo. Trasparisce da tale concezione la preoccupazione, da noi accennata: come, cioè, un vero e proprio organo *legislativo* potrà occuparsi della semplice approvazione di un comune atto di legislazione materiale? oppure dovrebbe quest'ultimo cambiare la sua natura in seguito a quel passaggio? Sono interrogativi che appaiono non mancare di vivacità ed interesse, per quanto mai espressamente formulati.

In altre parole si pensa che questo preteso futuro parlamento di formazione tecnica, e precisamente economistica, rimanga defraudato dell'oggetto delle sue deliberazioni, o per lo meno venga a ricadere sotto una configurazione piuttosto ibrida che ricordi nell'organo l'« esecutivo ». Sicché, cercando il mezzo per poter giungere a dare una risposta affermativa al secondo interrogativo da noi enunciato, si conclude che le norme in questione le *delibera* il Consiglio stesso e di sua emanazione devono quindi considerarsi gli atti relativi.

Riservandoci di tornare sull'argomento, dal punto di vista dell'aspetto che assumono i rapporti tra il Consiglio e la Corporazione alla luce dei due diversi principî cui si ispira questa concezione nei suoi indirizzi estremi, nelle note seguenti; e a prescindere dall'intrinseca infondatezza, nel testo presumibil-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

per l'orientamento definitivo della auspicata evoluzione del Consiglio Nazionale. Quest'ultimo fino al momento è da considerarsi davvero in cantiere ed è sintomatico il fatto che l'Assemblea, dopo la storica sessione del Novembre 1933 XII, non si è mai più riunita. Significativo in proposito lo stesso contenuto del primo comma art. R. D. L. 18 Aprile 1935, con le sue ampie attribuzioni di sostituzione al *Comitato Corporativo Centrale*. Se dunque in qualche considerazione deve tenersi, in ordine al tema trattato, la particolare situazione attuale del Consiglio per l'imminenza della sua trasformazione (o sdoppiamento di suoi organi che sia): le illazioni che possono trarsene stanno certo a sostegno della tesi che vede nelle Corporazioni i depositari normali, in via diretta ed ordinaria cioè, del discusso potere normativo sulla materia economico-produttiva. Dalla parte opposta, infatti, troppa incertezza emerge, e un vero confusionismo è dato riscontrare quando, appunto da coloro che negano alla Corporazione la competenza vera di quel potere, ci si parla: da un lato di collaborazione e di concorso tra la Corporazione ed il Consiglio Nazionale (con integrazione reciproca dei rispettivi

mente dimostrata, della costruzione configurante una funzione *preparatoria* della Corporazione nella materia in esame, vogliamo qui soltanto precisare qualche idea in merito alle prospettive di riforma costituzionale nelle sue possibili conseguenze su organi del Consiglio Nazionale.

Anzitutto è da ritenersi per certo che ad un parlamento tecnico non si addiverrà mai: e per la coerenza della politica del Regime che spesso lo ha esplicitamente rinnegato e per gli elementi costruttivi, scarsi ma consentanei, che per ora si presentano in proposito. È vero, probabilmente, che il C. N. C. sostituirà in pieno la Camera dei Deputati, ma ciò non si può intendere se non nel senso che esso fornirà gli elementi per la formazione della nuova Camera legislativa, anzi possiamo senz'altro dire: *alcuni* degli elementi, per quel che ci è noto con certezza sulla formazione ed attraverso la stessa denominazione: Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Senza ulteriori illazioni in merito, che a nessuno è consentito anticipare fondatamente, dovrebbe apparir chiaro che il nuovo organo non nasce da un puro e semplice cambio di veste del C. N. C., il quale fra l'altro è un insieme di organi ben distinti. Che il substrato venga dall'attuale Assemblea generale del Consiglio, sembra innegabile; ma non è da escludersi, secondo la nostra modesta opinione, che *un altro organo*, — come potrebbe essere l'Assemblea nazionale delle Corporazioni, intesa come convocazione di tutti i Consigli di queste ultime, già verificatasi, — non possa rimanere investito *di alcune specifiche funzioni oggi dell'Assemblea generale del C N. C.*, tra cui principalissima l'approvazione prevista per gli atti in discorso. In proposito potrebbe essere sintomatico, indirizzando l'attribuzione in parola verso altro organo: il *Comitato Corporativo centrale*, il R. D. L. 18 aprile 1935 (v. anche GUIDOTTI, *op. cit.*, *passim*). Pertanto resta chiarito che l'odierna Assemblea del Consiglio non dovrà necessariamente identificarsi, non nella composizione né tanto meno nelle funzioni, con il futuro nuovo organo costituzionale; e in ogni caso non si tratterà certo di « parlamento tecnico-economico », ma di vero e proprio organo di legislazione formale, nel senso pieno ed esteso della parola secondo la più ortodossa dottrina costituzionale.

[1] MUSSOLINI, *Discorso al Senato*, 13 gennaio 1934 XII.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

còmpiti) per la statuizione della norma corporativa in discorso; [1] e dall'altro lato di subordinazione gerarchica dell'uno organo all'altro con relative conseguenze sulla presunta configurazione delle rispettive funzioni in materia. [1] Il che, invero, non può

[1] Scegliamo, tra gli altri, particolarmente il MAZZONI *opp. citt.*, il quale, configurando un particolare, estesissimo rapporto di collaborazione tra Consiglio e Corporazione per l'attività in questione, presenta nelle sue idee nessi di intimo ricollegamento a quanto esposto nella lunga nota precedente, oltre che per la diretta dipendenza allora accennata di queste conclusioni da quei preconcetti sugli sviluppi del Consiglio, anche per la presenza nelle opere sue di esplicite notevoli ammissioni al riguardo e specialmente perché l'una opera precede l'emanazione della legge 1934 e mostra ancora allo stato di induzioni e previsioni sulle attribuzioni della Corporazione quelle che poi, nell'opera successiva, si sono volute mantenere in pieno come interpretazioni esegetiche e sistematiche del testo legislativo pubblicato nel frattempo.

Il MAZZONI dunque, *L'Ordinamento corp. cit.*, pag. 242, diceva: «.... la funzione di emanare leggi regolatrici dell'attività economica della Nazione sembra che sarà esercitata non direttamente dalla corporazione, ma da questa congiuntamente allo stesso Consiglio.... ».

« Ciò significa che la Corporazione non avrà una potestà normativa piena, ma una potestà normativa che verrà integrata dal potere legislativo del C. N. C., che verrà cioè completata od attuata attraverso questo potere. » Egli stesso, il MAZZONI, *La Corporaz. cit*, pag. 66, riconferma tali idee, successivamente alla L. 1934, così: « .... tale funzione legislativa la corporazione non potrà mai, come tale, esercitare senza la collaborazione dell'organo corporativo costituzionale (?), il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. » In seguito, nella stessa pagina, l'A. riporta di peso il secondo periodo da noi succitato nel precedente riferimento e le altre analoghe affermazioni contenute in quel lavoro, per poi riepilogare: « Corporazione e Consiglio sono infatti due organi che si *integrano a vicenda....* » Proprio questo dev'essere sottolineato, senza eccessivi commenti, per le nostre osservazioni in proposito. Il MAZZONI evidentemente, dunque, non solo si tiene legato alle sue induzioni ante-legge, ma, se un adeguamento si nota, esso va senza dubbio verso un maggiore rilievo del concetto di collaborazione attiva fra i due organi. Accentuazione esplicita del rapporto di integrazione reciproca, per la funzione in parola, emergente oltre che dalla frase or ora riportata, inserita di bel nuovo nell'opera posteriore, anche dal fatto che, dove prima si diceva: « preparazione della legge economica che verrà *emanata* poi dal C. N C. », ora il MAZZONI precisa: « .... che verrà *integrata* dal Consiglio ». Ci sembra in vero che troppo lontano comincia a spingersi la formalistica costruzione avanzata con questa teoria: essa infatti si dirige a deformare non solo i concetti inerenti alla funzione normativa in questione, ma specialmente giunge a snaturare i rapporti tra Consiglio e Corporazione quali in genere possono configurarsi correlativamente alla loro situazione sul piano dell'ordine corporativo, per cui l'uno è in posizione indubbiamente preminente rispetto all'altra

Oltre la difficoltà intrinseca, insomma, di concepire, sotto un profilo rettamente giuridico, questa specie di potestà normativa che viene divisa a metà in una maniera davvero poco intelligibile — la concezione collaborativa, che cioè sembra non voler minorare rispetto al Consiglio la Corporazione nella funzione in parola presuntamente comune, assume un valore di emergente contraddizione in termini per esser posta avanti proprio da coloro che impugnano l'esistenza in materia di una competenza diretta ed esclusiva della Corporazione, attribuendole invece una semplice funzione preliminare di preparazione. Ciò appare molto chiaramente in sintesi dalle seguenti parole del MAZZONI, *L'ordinamento corp. cit.*, pag. 244: « .... data effettivamente alla corporazione la funzione di preparare la norma, in materia economica, insieme al C. N. C., non è chi non veda come questa funzione sia conferimento di vera e propria potestà legislativa tanto alla corporazione che al C. N. C. In altri termini, con questa attribuzione tanto la corporazione che il Consiglio divengono *organi legislativi in materia economica*, il che vuol dire che la legge economica sarà emanata *congiuntamente* dai due organi così come attualmente la legge formale è emanazione della Camera dei Deputati e del Senato ». Notevole dunque la stranezza di questa costruzione per cui, dopo avere svalutato la funzione della Corporazione prevista dall'art. 8 L. 1934, non si conclude come altri, con l'attribuire la competenza relativa definitivamente ed esclusivamente al Consiglio, ma si resta a parlare di attività « congiuntamente » svolta ed attuata su un piede di presumibile parità da organi affatto diversi e disuguali,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

avere e non ha altro risultato tangibile che quello di confondere concetti giuridici disparati qui assolutamente fuori luogo, giungendo ad inficiare la nozione dei rapporti correnti fra i due tipi di organo in questione: con intralci gravissimi all'esatta configurazione di essi, di per sé tutt'altro che facile ed anzi veramente ardua.

***

6. – Può così chiudersi definitivamente l'esposizione analitica perseguita, col riassumerne in breve il risultato nel tentativo di precisare in sintesi le conclusioni emerse sulla natura e sul grado delle diverse rispettive competenze della Corporazione e del Consiglio Nazionale in ordine alle norme corporative economiche.

[1] Rispetto all'altra, nella nota precedente commentata, questa configurazione dei rapporti tra i due organi, neppure per me esatta, appare molto più coerente e sistematica. In ispecie essa ben si riconnette alla tesi da cui deriva e che più si è avvicinata al vero nella soluzione della questione sulla competenza del Consiglio e della Corporazione, oggetto essenziale di questo studio: ne costituisce anzi in parte un necessario presupposto logico. Infatti, impostato esattamente il problema relativo alla possibilità di coesistenza degli stessi poteri per lo stesso oggetto nei due diversi organi, escludendola senz'altro: per « il principio della unità anche funzionale » e per considerazioni specifiche analoghe alle nostre (cfr. *op. cit.*, pagg. 221 e 244), il NAVARRA, che di quella tesi è il principale assertore, anziché optare per una *devoluzione* in favore della Corporazione, ipotesi ch'egli tuttavia prospetta esplicitamente come non del tutto inattendibile (pag. 249), preferisce indurre una *dilatazione* della competenza già del Consiglio. Questa conclusione è proprio fondata, a quanto ci è dato rilevare dal contenuto delle pagg. 221, 222 e 249 sg., quasi esclusivamente sulla concezione che quell'A. ha del rapporto intercorrente dei due organi, che sarebbe cioè, secondo la sua netta convinzione, di vera e propria dipendenza gerarchica. Logicamente quindi, secondo la tesi del NAVARRA, l'organo inferiore, tecnico ma non burocratico, come egli dice, prepara la deliberazione che compete in definitiva all'organo superiore.

Non possiamo come già in addietro dicemmo, ingolfarci qui nel tentativo di una completa definizione del rapporto configurabile tra i due organismi in questione. Solo ripetiamo che il rapporto propriamente « gerarchico », nella piena subordinazione ch'esso implica, è qui inficiato in genere dal concetto che ad esso vuol sottratto l'organo caratterizzato dalla collegialità, il che altrove ricordammo (cfr. *Gli organi di collegam. cit.*, pag. 33) Specificamente ci preme riaccennare l'opinione in proposito dello stesso ROMANO, il quale, pur contrario all'assoluta esclusione di qualsiasi forma di soggezione dell'organo collegiale ad un altro organo, precisa (*Corso cit.*, pag. 125) che « i vincoli fra questi organi e gli altri non sono tali da comportare la pienezza dei poteri proprî del sistema gerarchico, e ciò perché, ***di regola, il collegio ha una competenza più precisamente determinata dalla legge*** e una ampia libertà di deliberazione. » Anche il NAVARRA, infatti, in fine della pag. 221 più volte citata, aveva sentito il bisogno di dire: « .... *salvo il caso di una competenza propria specificamente dichiarata*, l'organo minore cede al maggiore, e gli atti del primo sono, in definitiva, atti del secondo, quale che sia il modo con cui questo assorbimento si verifica ». Ma il caso della *specificazione* è appunto quello in esame, se si è riusciti a dimostrare, come ampiamente ho tentato, che tale è il senso vero ed esplicito della legge 1934.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Si è visto chiaramente che, se uno sviluppo dei poteri normativi in materia economica era necessario, esso doveva avvenire. come è avvenuto, nel senso della Corporazione: istituita, com'è innegabile, prevalentemente in vista di tale assorbente attribuzione. Per contro, assolutamente non consentanea alla logica dei principî della dottrina giuridica, né tampoco a quella politica del sistema corporativo, si è rivelata la configurazione di un'attività di preparazione dell'atto, da parte della Corporazione, integrativa di quella, per sé insufficiente, del Consiglio, Dal lato teorico, giuridico, troppe incongruenze ed incertezze sono emerse nel tentativo di coonestazione di una tesi appoggiata essenzialmente, come è stato ripetutamente posto in rilievo, a presunzioni inferenti notevole inesattezza negli elementi di diritto positivo che interessano. La conclusione stessa, per cui si giunge addirittura a svuotare di qualsiasi rilevanza giuridica l'atto della Corporazione come tale, denota inconsistenza quando si ponga mente alla procedura estremamente cautelare per la formazione di quell'atto stesso prevista pedissequamente dalla legge. Non si spiega, infatti, di leggieri tanta cura per ciò che si riferirebbe ad una semplice funzione burocratica esclusivamente interna. Dal lato pratico, politico, stridente non meno si mostra l'illogicità di quella tesi la quale vorrebbe far ripetere in seno al Consiglio Nazionale il lavoro compiuto elaboratamente da ben 22 organi diversi, specifici e tecnici. Tale riassunzione integrale da parte del Consiglio è certo sproporzionata ed inutile superfetazione, che non ha alcuna ragione di essere e si palesa fuori del sistema quando si consideri che il Consiglio ha tutti i mezzi di provvedere eventualmente alle necessarie modifiche sulle singole parti degli atti sottopostigli, pel dovuto controllo, dalle Corporazioni. Nessun bisogno deriva da ciò al Consiglio di assumere esso medesimo la paternità dell'intero atto della Corporazione, sussumendolo nell'orbita giuridica della propria competenza specifica. La spettanza, intesa come origine o provenienza giuridica, dell'atto non sarebbe nemmeno stabilmente precisata, potendo l'attribuzione in parola essere esercitata indifferentemente da tutti gli organi del Consiglio, per la disposi-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zione del capv. art. un. R. D. L. 1935. *La Corporazione* è quindi senza dubbio l'organo tecnicamente e *giuridicamente competente per l'emanazione delle norme corporative economiche.*

Non resta, inoltre, nemmeno àdito alla possibilità di presumere come ancora esistente nei riguardi del Consiglio Nazionale la competenza diretta di cui al n. 3 primo comma art. 12 L. 1930, L'ipotesi correlativa è apparsa partigiana di una costruzione che mira a mantenere una soprastruttura inutile ed estranea alle direttive precise e costanti che improntano il sistema politico–giuridico costituito dal Corporativismo fascista. Nessuna ragione è riscôntrabile che giustifichi o spieghi la necessità di una deroga eccezionale al principio generale, particolarmente di diritto pubblico: che una competenza specificata dalla legge per un determinato organo è e resta esclusiva di esso. [1] Ma, anzi, tutti i motivi che emergono dalla concreta indagine di diritto positivo condotta in proposito stanno nettamente contro il mantenimento di quel l'antica competenza attribuita al Consiglio nel 1930: inquadrando perfettamente il caso specifico nella regola generale. *Al Consiglio* compete, dunque, attualmente come *funzione ordinaria* in merito agli atti normativi previsti in materia economica *soltanto un controllo.* [2]

[1] Cfr. quanto accenno in: *Gli organi di collegam. cit.*, pag. 68.

[2] Nemmeno la tesi del NAVARRA (il quale come si disse l'incompatibilità delle compteenze in questione ha inteso perfettamente) è sostenibile nell'accennata conclusione per l'estensione o dilatazione della competenza posseduta dal Consiglio: appunto perché nelle abbondanti dimostrazioni date della necessità inderogabile di ammettere i nuovi poteri come di spettanza delle Corporazioni è contenuta la confutazione diretta di tale specifica idea del NAVARRA (v. nota 1 a p. 292).

Vogliamo soltanto accennare qui ad un altro elemento sul quale il NAVARRA, oltre quello prevalente di cui alla precedente nota, mostra di aver fondato la sua affermazione conclusiva per il mantenimento dei poteri del Consiglio con l'estensione di cui all'art. 8 L. 1934. Si tratta del noto articolo 32 R. D. 12 maggio 1930, n. 908, nel quale è stabilito che il C N. C. « forma norme, giusta l'art. 12 della legge 20 marzo 1930, n 206, solo su materie che non siano già disciplinate da leggi o regolamenti ». E quindi il nostro A., *op. cit.*, pag. 222, conclude con l'escludere la competenza della Corporazione: in quanto quella limitazione si riferirebbe solo al Consiglio e non può ammettersi che « la (presunta) potestà normativa delle Corporazioni sarebbe (almeno formalmente) assai più vasta di quella del Consiglio, in quanto di tali limiti la legge sulle Corporazioni non parla affatto ». Prevale, abbastanza palesemente, il pregiudizio rilevato nella concezione di esso NAVARRA (e che gl'impedisce di concludere esattamente un esame bene impostato, molto più di quanto possano questi elementi formali di scarsissima consistenza)· egli cioè non si assuefà all'idea che la vecchia competenza del Consiglio debba venir meno, ritenendo il mantenimento di essa assolutamente come il portato più ortodosso della dogmatica del sistema. Secondo la nostra soluzione, invece, nulla vieta che quell'art. 32 R. D. 1930 continui a valere ora in merito al potere della Corporazione, so-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

È chiara, insomma, la graduazione di competenza tra Corporazioni e Consiglio nazionale delle corporazioni che su questa materia realizza la recente legislazione: poteri diretti di normazione sui rapporti economico-produttivi competono sempre in proprio alla Corporazione — essendole stata devoluta, per specificazione, la relativa funzione in via ordinaria — mentre la competenza normale del Consiglio Nazionale verte sul controllo dei deliberati di essa. Con ciò, a prescindere anche dalla strordinaria e più lontana attribuzione costituita dalla facoltà di emendamento dell'atto controllando, non può vedersi sminuita la figura del Consiglio Nazionale, come alcuno ha creduto di essere costretto a ritenere. [1] Se quella che prevale fra le attribuzioni del Consiglio in materia è, secondo la costruzione che a noi sembra più logica e consentanea alla legge ed ai principî, proprio il *controllo*, questo, nella sua amplissima estensione sul contenuto di merito e sulla forma stessa degli atti, ben si addice all'organo superiore. Considerazione intuitiva quest'ultima; oltre che fondata nella dottrina pubblicistica la quale esplicitamente dichiara che, nella competenza funzionale, spetta generalmente all'organo maggiore la funzione di controllo che implica normalmente un'idea di superiorità nei confronti dell'organo alla cui attività deliberativa risale l'atto da controllare. [2] Tal genere di attribuzione contribuisce, quindi, notevolmente a porre nella giusta luce la figura del Consiglio nel suo aspetto politico e giuridico, eccettuandone innegabil-

stituita al Consiglio in quella funzione come comporta la più logica interpretazione anche tenendo conto della stessa natura del potere di cui si tratta (v. RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 686).

Rimane pertanto pienamente valida e ferma la tesi da noi formulata fin dal primo apparire della legge 1934 (*Gli organi di collegam. cit.*, pagg. 68 e 75) ed oggi autorevolmente riaffermata dal RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 691, nota 1: « Ma poiché questa funzione è stata succesivamente attribuita alle Corporazioni.... sembra che la relativa competenza del Consiglio sia cessata ».

[1] Questo concetto si rileva dall'insieme di quasi tutti gli scritti degli autori che negano i poteri delle Corporazioni, e specialmente esso appare nell'opera del NAVARRA cit. il quale proprio per ciò non riesce a liberarsi del pregiudizio, più volte e fino a poco fà da noi denunciato, che sia necessario, cioè, salvare a tutti i costi la competenza del Consiglio nella materia in questione.

[2] Ci piace riportare le testuali parole del VITTA, *Dir. Amm. cit.*, vol. I, pag. 143, in proposito: « Si distingue infine la competenza secondo il grado (altri preferisce parlare in questo senso di competenza funzionale), in quanto determinati uffici sono chiamati in primo grado a *statuire* sovra determinata materia ed altri in *ulteriore grado* a rivedere ciò che i subalterni abbiano *determinato*: questi ultimi formano gli uffici di controllo ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

mente la dignità e la elevatezza anziché diminuirla. E nessuno certo può fondatamente sostenere che si tratti di funzioni di secondo piano non compatibili colla supremazia dell'organo massimo tra i collegi corporativi, e ciò anche se l'assemblea di cui all'art. 11 L. 1934 dovesse effettivamente in avvenire identificarsi con la Camera legislativa.

Appare così, da tutto l'insieme della costruzione delineata, in pieno rilievo, definitiva ed incrollabile, la coerenza logica del sistema che ne lega tutti i più varî elementi perfettamente coordinandoli e ricomponendoli in armonico ed omogeneo assieme. Questo, per la stessa difficoltà e delicatezza dell'opera costruita, non lascia àdito, infatti, che ad una sola, unica interpretazione la quale non presenta alcuna soluzione di continuità o la ben che minima incrinatura: e sotto l'aspetto pratico della realtà politica e sotto il profilo scientifico della teoria giuridica.

Paolo Pellicano

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

COMMENTI E DISCUSSIONI

Iniziativa e disciplina. — Una lettura molto interessante è quella della or ora pubblicata « *Teoria generale dello Stato fascista* » di SERGIO PANUNZIO; interessante e anche proficua, perché le note idee dell'autore vi sono esposte in modo da vivamente eccitare alla discussione e alla polemica. Accenniamo a un solo punto, ma importante: quello che riguarda l'iniziativa privata. L'a. preferisce adattare alle imprese il concetto di autarchia, il che è scientificamente utile, e distingue anche, opportunamente, fra iniziativa privata e iniziativa individuale, ma poi intende l'iniziativa privata come iniziativa libera e varia, contrapponendone il concetto a quello di iniziativa unica e monopolistica (« pietrificata », come dice con ardita immagine). S'intende che l'aggettivo « monopolistica » non è qui usato in senso tecnico; l'opposizione indicata dall'a. vuole essere quella fra iniziativa o facoltà di decisione economica riserbata unicamente allo Stato, e iniziativa lasciata ai produttori secondo la loro libera determinazione. Ma come questa libertà e quindi molteplicità d'iniziativa si concili con l'unitarietà della disciplina, è un difficile problema alla cui soluzione riteniamo che non giovi il concetto di « esecuzione produttiva » al quale l'a. ricorre. L'elemento dell'invenzione, che contraddistinguerebbe la produzione pur disciplinata corporativamente, non trova luogo nell'attività economica, basata sopra un calcolo di mezzi per rapporto a un fine, calcolo che, nel caso di disciplina dall'alto, altri fa per conto del produttore, al quale, quindi, non rimane altra libertà che sul piano tecnico. Il corporativismo non dà, ai produttori, problemi da risolvere, ma soluzioni di problemi. Questa questione del rapporto fra libertà e disciplina — che comunque il corporativismo tende a risolvere col demandare ai produttori medesimi la disciplina della loro attività (facendo così applicazione del principio democratico alla vita economica), questa questione è essenziale non solo per la teoria corporativa, ma per tutta la teoria dello Stato fascista, e l'a. di questo libro (sul quale avremo occasione di tornare) non mancherà certamente di occuparsene quando completerà la sua trattazione della dottrina dello Stato. (*c. s.*).

Personalità e collettività. — Anche sotto altre forme il problema del rapporto fra libertà e disciplina è profondamente sentito da chi ama riflettere sulle idee fondamentali del Fascismo. Così nei Littoriali dell'Anno XV è stato discusso il seguente tema: « La possibilità di sviluppo offerta dalla società fascista alla personalità individuale nell'organizzazione collettiva », il quale a dato luogo ad alcune notevoli trattazioni. Riproduciamo, a titolo documentario, la parte essenziale di una di esse, nella quale è stato posto come punto di partenza il concetto che il compito della storia, intesa come lotta fra l'elemento individuale e quello collettivo, è di creare l'uomo libero:

« La democrazia è insufficiente, non meno lo è il socialismo: l'una assorbe l'individuo nella folla, l'altro lo assoggetta alla classe.

La folla e la classe non sono adatte allo sviluppo della personalità: nella prima si annienta, nella seconda si rafforza, ma per negarsi nei limiti entro cui è costretta.

Poiché il socialismo è tornato oggi, per ragioni di carattere internazio-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

nale, all'ordine del giorno, occorre soffermarvisi un momento. Nella nuova Costituzione sovietica del dicembre 1936 si ritrova lo Stato burocratico e trascendente, che volendosi sostituire all'individuo, lo distrugge. Per realizzare lo schema razionale ogni individuo è collocato al suo posto, ed è annientato nell'ingranaggio di cui è parte incosciente. Libertà, personalità, iniziativa non hanno senso. I diritti al lavoro, al riposo, all'esistenza, all'istruzione, all'uguaglianza, la libertà di parola, di stampa, di riunione, di cortei, in tanto solo differiscono dai Diritti dell'Uomo di liberale memoria, in quanto diverso ne è riconosciuto il titolare: in questi il cittadino, in quelli il lavoratore. Ma il lavoratore del socialismo non è meno astratto del cittadino del liberalismo. Entrambi sono ispirati alla concezione naturalistica: la realtà e la vita sono ignorate, il fattore umano disconosciuto.

Noi neghiamo la folla e la classe, ma rispettiamo il valore del tutto e dei gruppi.

Il tutto è la Nazione, che si realizza nello Stato. Pur lontani dagli schemi logici, che identificano individuo e Stato, è certo che la personalità individuale vive di quella statale ed insieme concorre a formarla. Ne nasce una subordinazione metodica dell'individuo alla Nazione: si pone cioè un rapporto tra individuo e collettività, che non è ne coattivo, né utilitario, ma spontaneo ed etico: è l'individuo che accoglie nella coscienza della propria personalità individuale la personalità storica della patria.

Se pure lo Stato possa sembrare superiore all'individuo, questa superiorità si giustifica con la funzione dello Stato fascista: promuovere lo sviluppo della personalità individuale, costituire l'uomo in libertà.

Ma come all'umanità non giunge la personalità individuale che passando per lo Stato, assumendo cioè il carattere nazionale, così alla personalità nazionale si giunge meglio passando per il gruppo, assumendo cioè il carattere di categoria. Come la Nazione è il contraltare della Umanità, così la categoria è il contraltare della Nazione: ma le nazioni sono l'essenza dell'umanità e le categorie l'essenza della Nazione. Voglio dire che la contrapposizione è formale, non sostanziale.

Occorre peraltro non porre tutti i gruppi sullo stesso piano, per non renderli irrelati come gli individui: ma gerarchicamente costituirli, sì da non richiedersi un'autorità esterna e trascendente che li disciplini, ma sia sufficiente la loro stessa autonoma gerarchia a governarli.

È dunque necessario che l'individuo passi per la categoria, perché la sua personalità individuale cresca sino ad accogliere quella nazionale.

Per categoria non intendo soltanto l'associazione di coloro che esercitano la stessa attività professionale e che per la tutela dei propri interessi si organizzano in sindacati, ma intendo ogni e qualsiasi forma di organizzazione giuridica e sociale, formale e sostanziale. Se poi, come da noi, l'organizzazione sindacale è tanto ampia da coprire ogni settore dell'attività umana, tanto meglio: lo sviluppo della personalità individuale sarà consentito a più larghi strati. Chi teme la polarizzazione degli interessi di categoria, sì che l'organizzazione venga meno al suo compito ideale di formare un carattere, per costituire invece un privilegio, pensi che l'organizzazione sindacale totalitaria non è nata con un decreto, ma si è posta con una rivoluzione: ciò significa che la personalità individuale è cresciuta tanto, da volere la irreggimentazione, per conquistare la libertà.

La lotta di classe, come quella di categoria, non è che l'incapacità di sdoppiarsi nell'interesse di classe o di categoria e in quello della personalità nazionale: tale capacità non può concedersi con una legge; riposa unicamente sul grado di sviluppo della personalità individuale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ho detto all'inizio che l'essenza della personalità individuale è la libertà, la quale importa necessariamente un massimo di responsabilità di tutti verso tutti e di ognuno verso se stesso. Ora questa responsabilità è appunto l'elemento che rivela il carattere sociale della libertà, e che le dà un contenuto concreto ed una posizione particolare nell'ordinamento giuridico di un paese. Dove infatti ciascuno è reso responsabile delle proprie azioni, lì è il più alto riconoscimento della libertà dell'uomo.

Scendendo a un caso concreto noi vediamo che la Carta del Lavoro (dich. VII) riconosce « l'organizzatore dell'impresa.... responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato » e tanto responsabile da giustificare l'intervento dello Stato nell'impresa, quando l'iniziativa privata manchi o sia insufficiente, oppure siano in gioco interessi politici dello Stato.

È chiaro dunque che tale responsabilità dell'imprenditore è da una parte il corrispettivo della piena libertà, che il Corporativismo riconosce all'iniziativa individuale, dall'altra è la conseguenza del concetto, che il Fascismo ha della libertà, come « libertà sociale ». Di modo che, quando questa libertà manchi o sia insufficiente o comunque sia inferiore a se stessa perché la persona, che ne è titolare, non sa accogliere in sé la personalità storica della patria, cioè non sa valutare gli interessi politici dello Stato, questo interviene ad integrare le deficienze.

Ma il fatto stesso che l'individuo è chiamato a rispondere dell'organizzazione dell'impresa mostra chiaramente come l'individuo ha tanta libertà nel campo economico, quanta ne ha, nel mondo della propria intimità spirituale, ogni individuo dotato di personalità. Ciò non sarebbe se l'individuo fosse chiamato a rispondere di fronte a dogmi, ma lo Stato fascista, che è Stato di diritto per l'evoluzione dell'ordinamento statuale, ma è prima Stato di coscienza, fonda i suoi dogmi, se pure li ha, non sull'astrazione di un sistema filosofico, ma sulla concretezza della realtà storica.

Educare dunque nell'individuo il senso di responsabilità, per costituirlo in libertà, attraverso la sua volontaria e rivoluzionaria irreggimentazione nelle organizzazioni minori e nella più ampia collettività nazionale, è la funzione storica del Fascismo. Esso lavora a questa conquista e sta realizzando il pensiero di Oriani: « l'operaio, per diventare cittadino, deve superarsi, riconoscendosi sovrano nel sacrificio del proprio egoismo allo Stato ».

Interessante è in questa trattazione — dovuta a uno studente di giurisprudenza nell'Università pisana, Nicola Pinto, — lo sforzo per dare un carattere sociale alla libertà, risolvendo la personalità in responsabilità. Ma è proprio allorché si è pervenuti a questa risoluzione, che sorge il problema. Il giudizio dell' individuo responsabile intorno all'esercizio della propria libertà, è assolutamente valido? O tale assoluta validità appartiene invece al giudizio che sull'agire dell' individuo responsabile porta l'autorità competente? La possibilità di un contrasto si rinnova ad ogni grado della gerarchia, cioè la possibilità di un colpo di arresto allo sviluppo della libertà individuale. (*c. s.*).

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

OPERE RICEVUTE

ALDRICH W. W. — *An Appraisal of the Federal Social Security Act.* New York, The Chase National Bank, 1936, 1 op. in 8°, pp. 47.

ALDRICH W. W. — *Foreign Trade and Our National Interest.* New York, The Chase National Bank, 1936, 1 op. in 8°, pp. 10.

Atti dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni. Vol. IX. (Contiene: Studi sulle materie prime in Italia e nell'Impero con articoli di Mortara Giorgio, Puppini Umberto, Levi Mario Giacomo, Tredici Vittorio, Ippolito Girolamo, Novarese Vittorio e Crema Camillo, e Questioni assicurative con articoli di Donati Antigono, Mazzoni Pacifico, D'Addario Raffaele). Roma, Istituto Naz. delle Assicurazioni, 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 209, lire 50.

BALDONI CLAUDIO. — *La Società delle Nazioni.* 1) Nozioni generali. (Studi di diritto pubblico diretti da Donato Donati, 10). Padova, Cedam, 1936, 1 vol. in 8°, pp. VIII–269, lire 30.

Banca dei Regolamenti Internazionali. Settima Relazione Annuale 1° aprile 1936-31 marzo 1937. Basilea, 3 maggio 1937, 1 vol., pp. 126 e alleg.

BANCA D'ITALIA. — *Adunanza Generale Ordinaria dei Partecipanti tenuta in Roma il giorno 31 marzo 1937-XV.* Roma, 1937-XV, 1 vol., pp. 238.

BANCO DI NAPOLI. — *Relazione al Consiglio Generale e Rendiconto 1936.* Napoli, anno XV, 1 vol., pp. 88, XVI.

Banque National du Royaume de Yougoslavie 1936. Beograd, 1937, 1 vol., pp. 75 e tav.

BROCCHI MARIO. — *Il richiamo alle armi dell'impiegato durante il periodo di preavviso* (estratto). Padova, Cedam, 1936-XIV, 1 op. in 8°, pp. 23.

BROCCHI M. — *Privilegio del credito impiegatizio e giudice competente a decidere* (estratto). Roma, Sinossi giuridica, 1936-XIV, 1 op. in 8°, pp. 13, lire 4,50.

BRONNER V. — *La lutte contre la prostitution en URSS.* Moscou, 1936, 1 op. , in 16°, pp. 70.

Centro di Cultura e Propaganda Corporativa Genova. Decennale Carta del Lavoro. (Contiene articoli di Lantini Ferruccio, Baratono Gilberto, Chessa Federico, Costa Stefano, Cauvin Ernesto, Di Stefano Carlo, Donetti Ettore, Falchi Antonio, Fasiani Mauro, Giovannini Pietro, Landi Giuseppe, Marchi Corrado, Massimino Rosario, Moresco Mattia, Petraccone Giovanni, Podestà Carlo, Raggi Luigi, Uckmar Antonio). Genova, Centro di cultura e propaganda corporativa, 1937-XV, 1 vol. in 4°, pp. 75.

CROWTHER SAMUEL. — *A Second Primer. The Results of a Year of Simple Arithmetic.* New York, The Chemical Foundation Incorporated, 1936, 1 op. in 8°, pp. 60.

DE AMICIS GIUSEPPE. — *Competenza del giudice del lavoro. Una sentenza della Cassazione. Interrogativi* (estratto). Milano, ed. de « La Magistratura del lavoro », 1937-XV, 1 op. in 8°, pp. 8.

ENDRICH ENRICO. — *Partito Sindacati Corporazioni.* Cagliari, Ediz. Ariele, 1936-XIV, 1 vol. in 16°, pp. 138.

GASPARRI PIETRO. — *Le norme corporative economiche.* Padova, Cedam, 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 244, lire 30.

GRINKO G. F. — *Financial Programm of the USSR for 1936.* Moscow, Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the USSR, 1936, 1 op. in 16°, pp. 72.

Istituto Centrale di Statistica. — *Statistiche intellettuali.* Indagine sugli studenti iscritti nelle Università e negli Istituti Superiori nell'anno accademico 1931–32, vol. 13. Roma, Tipogr. I. Failli, 1936-XIV, 1 vol. in 8°, pp. VII-229, lire 15.

Istituto Centrale di Statistica. — *Statistiche intellettuali.* Statistica dell'istruzione elementare per gli anni scolastici dal 1927–28 al 1931–32, vol. 9. Roma, Tip. I. Failli, 1936-XIV, 1 vol. in 8°, pp. VI-96, lire 10.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

OPERE RICEVUTE

Jahresbericht und Vorlagen zur XIV. Regelmässigen Jahressitzung der Generalversammlung der Oesterreichischen Nationalbank am 19 März 1937. Wien, 1937, 1 vol., pp. 23-[10]-XI e varie tabelle.

LEVI DEVEALI M. — *Il rapporto di lavoro.* Milano, A. Giuffrè, 1 vol. in 8°, pp. XII-174, lire 14.

LURASCHI ARNALDO. — *Del disciplinamento del mercato delle farine di frumento per panificazione in base al contenuto in ceneri.* (Quaderni illustrativi dei problemi da discutersi davanti alla Corporazione dei cereali. III°). Roma, a cura della Federazione Naz. dei Panificatori e affini, 1936-XV, 1 vol. in 8°, pp. XV-180.

LURASCHI ARNALDO. — *Sul disciplinamento del mercato nazionale dei frumenti.* (Quaderni illustrativi dei problemi da discutersi davanti alla Corporazione dei cereali, I°). Roma, a cura della Federazione Naz. Fascista dei Panificatori e affini. s. a., 1 vol. in 8°, pp. XV-169.

MAIOLI ANGELO (con la collaborazione di Benedetto Cusimano). — *Il Problema nazionale della distribuzione del pane in base ad una inchiesta statistica.* (Quaderni illustrativi dei problemi da discutersi davanti alla Corporazione dei cereali, II°). Roma, a cura della Federazione Naz. Fascista dei Panificatori e affini, 1935-XIII, 1 vol. in 8°, pp. XIV-145.

MOLOTOV V. M. — *The Plan and our Tasks.* Moscow, Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the USSR, 1936, 1 op. in 16°, pp. 72.

MOLOTOW W. M. — *Die Stachanow-Bewegung und der Kulturelle Aufstieg der Arbeiterklasse.* Moskau-Leningrad, Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR, 1935, in 16°, pp. 39.

« Montecatini ». — *Società Generale per l'Industria mineraria e agricola.* Assistenza sociale agli operai. Assistenza igienico-sanitaria negli impianti industriali, Dopolavoro Montecatini. Milano, 1937-XV, in 8°, 3 op. illustrati.

Nuova Collana di Economisti stranieri e italiani diretta da Giuseppe Bottai e Celestino Arena. Vol. III. Storia economica. Vol. VII. Organizzazione industriale. Vol. XIII. Mercato monetario. Torino, U. T. E. T., 1934-1936, XII-XIV, 3 voll. in 8°, rispett. lire 90, 90, 80.

PALACIO P. JOSÈ MARIA. — *Concetto cristiano della proprietà.* A cura e con un'introduzione sopra « Esperienze recenti e proprietà privata » di A. Fanfani. (Biblioteca dell'Unione Cattolica per le Scienze Sociali, 5). Milano, Soc. Editr. « Via e Pensiero », 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. XXVII-276, lire 25.

PAPASOGLI EMILIO. — *Mutualità.* (Collezione della Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Industria. Problemi Sindacali. 1). Firenze, Casa Editr. Poligrafica Universitaria 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 175, ill., lire 10.

PELLEGRINI RINALDO. — *Progetto di riforma della legge attuale sugli infortuni agricoli.* Rilievi medico-legali. (Supplemento al n. 2 de « L'Assistenza sociale »). Roma, 1937-XV, 1 op. in 8°, pp. 59.

PERCHIK L. — *The reconstruction of Moscow.* Moscow, Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the USSR., 1936, in 16°, pp. 72 con ill. e 1 tav.

PERGOLESI FERRUCCIO. — *Corporativismo coloniale.* (Studi di politica, finanza ed economia pubblicati a cura della « Rivista di politica economica »). Estratto. Roma, U. S. I. L. A., 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 230, lire 10.

PERINI FEDERICO AUGUSTO. — *Giornalismo italiano in terra irredenta,* con prefazione di P. Orano (Facoltà Fascista di Scienze Politiche. Perugia. Collana di Studi fascisti nn. 41-42). Perugia, Regia Università degli Studi 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 135, lire 8.

PETRONE CORRADO. — *Autonomia scientifica e didattica dei principi di diritto fascista.* (Prolusione). Roma, Conquiste d'Impero, 1937-XV, 1, op. in 8°, pp. 9.

PRESUTTI DUILIO. — *Il sentimento religioso di Benito Mussolini.* Firenze, « La Nuova Italia » Editr. 1937-XV, 1 op. in 16°, pp. 45 lire 6.

SABBATINI GIUSEPPE. — *La procedura nelle controversie individuali del lavoro.* Torino, Tip. Editr. E. Arduini, 1937-XV, 1 vol. in 8°, pp. 199, lire 15.

SANTONASTASO GIUSEPPE. — *L'economia sociale di Sismondi.* Milano, A. Giuffré, 1936-XIV, 1 vol. in 8°, pp. 70, lire 6.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

OPERE RICEVUTE

SEGA CARLO. — *Clausole di decadenza nei patti di lavoro* (Estratto). Torino, U. T. E . T., 1936-XIV, 1 op. in 8°, pp. 21.

Sintesi economica dell'Etiopia, Ieri, Oggi, Domani. Roma, Istituto Coloniale Fascista, 1936-XIV, 1 op. in 8°, pp. 31.

SOMMOVIGO ARNALDO. *Un decennio di giurisprudenza sul salario*. Genova, La Poligrafica ligure. 1936-XV, 1 vol. in 8°, pp. VIII–260, lire 25.

Statistiches Jahrbuch der Schweiz 1935. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt. Basel, Verlag E. Birkhäuser & Cie., 1936, 1 vol. in 8°, pp. IX–503.

The Next Steps in Public Health. New York, Mildbank Memorial Fund, 1936, 1 op. in 8°, pp. 90.

TORELLI PIETRO. — *Un comune cittadino in territorio ad economia agricola* (R. Accademia Virgiliana di Mantova Serie Miscellanea, vol. VII). Mantova, Stab. Tipogr. Eredi Segna di Davide Vacchelli, 1930, 1 vol. in 8°, pp. VII-517.

Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sozialistischen Sowjetrepublichen. Moskau, Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR, 1936, 1 op. in 8°, pp. 32.

VERUNAC VACLAV. — *Wirtschaftsplanung in der Cechoslovakischen Republik*. (Die Entwicklung seit 1932). Prag, Druck der Lidovà Knihtiskarna, 1935, 1 op. in 8°, pp. 28.

Verwaltungbericht der Reichsbank für das Jahr 1936, Berlin, 1937, 1 vol., pp. 46.

VIOLARDO GIACOMO. — *Il pensiero giuridico di San Girolamo*. (Pubblicazioni dell' Università Cattolica del Sacro Cuore. Serie seconda: Scienze giuridiche, vol. LV). Milano, Soc. Editrice « Vita e Pensiero », 1937, 1 vol. in 8°, pp. 244, lire 16.

Gerente responsabile: WIDAR CESARINI SFORZA
Stab. Tip. FRATELLI STIANTI — Sancasciano Val di Pesa (Firenze)